



Rijksoverheid

Pensioenopbouw in balans

IBO pensioenopbouw



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	7
Inleiding	13
1. Beleidsbeschrijving	15
1.1 Het pensioenstelsel	16
1.1.1 Eerste pijler: de AOW als basispensioen	16
1.1.2 Tweede pijler: aanvullend pensioen als arbeidsvoorwaarde	17
1.1.3 Derde pijler: individuele oudedagsvoorzieningen	19
1.1.4 Vierde pijler: individuele vermogensopbouw	19
1.2 Rol van de overheid	21
1.2.1 Achterliggende theorie: levenscyclusmodel	21
1.2.2 Overheidsingrijpen – doelen en randvoorwaarden	22
Intermezzo Hoe kijken werknemers tegen pensioenopbouw aan?	29
2 Adequaet pensioen	31
2.1 Voorkomen van armoede	32
2.1.1 Voorkomen van armoede in de opbouwfase	32
2.1.2 Voorkomen van armoede in de uitkeringsfase	33
2.1.3 Adequaet pensioen: voorkomen van armoede	33
2.2 Behoud van levensstandaard	34
2.2.1 Opbouwfase behoud van levensstandaard	34
2.2.2 Uitkeringsfase behoud van levensstandaard	34
2.2.3 Adequaet pensioen: behoud van levensstandaard	36
2.3 Een financieel houdbaar pensioenstelsel	36
Intermezzo Hoe kijken zzp'ers naar pensioenopbouw?	39
3 De pensioenopbouw in cijfers	41
3.1 Verwachte pensioenopbouw	41
3.1.1 Berekeningen en aannames	41
3.1.2 Resultaten	43
Intermezzo Werkgevers over pensioenopbouw	54
4 Het effect van pensioensparen op de lastendruk en vervangingsratio's van voorbeeldhuishoudens	56
4.1 Gebruik van voorbeeldhuishoudens	56

4.2 Resultaten analyse	57
Intermezzo Gepensioneerden over pensioenopbouw	59
5 Conclusies en beleidsvarianten	61
5.1 Algemene conclusie en basisvariant	63
5.2 (Verder) voorkomen van armoede	65
5.3 (Sterker) behoud van levensstandaard	67
5.4 Gelijk(er) speelveld	70
5.5 Houdbaar(der) stelstel en (meer) macro-economische stabiliteit	71
Bijlage(n)	74
BIJLAGE 1 Samenstelling werkgroep	75
BIJLAGE 2 Taakopdracht	76
BIJLAGE 3 Literatuurlijst	78
BIJLAGE 4 Uitwerking pensioenplicht IBO Pensioenopbouw	83
BIJLAGE 5 Ontwikkelingen die de pensioenopbouw beïnvloeden	92
BIJLAGE 6 Analyse adequaat pensioen	103
BIJLAGE 7 Gedragsanalyse present bias voor uitwerking beleidsopties	117
BIJLAGE 8 Gesproken organisaties en personen	128
BIJLAGE 9 Rapport focusgroepen	(zie apart document)
BIJLAGE 10 Biesenbeek et al. (2024) De toereikendheid van pensioenen	(zie apart document)
BIJLAGE 11 Het effect van pensioensparen op lastendruk en vervangingsratio	(zie apart document)
BIJLAGE 12 Fichebundel IBO Pensioenopbouw	(zie apart document)

Voorwoord

De pensioenwereld ondergaat een van de grootste transitie's in jaren. De implementatie van de Wet toekomst pensioenen zal komende jaren veel vragen van pensioenfondsen en -uitvoerders. Deze ontwikkeling vindt plaats tegen de achtergrond van bredere arbeidsmarkthervormingen zoals de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en de gelijker getrokken fiscale behandeling voor zelfstandigen en werknemers bij pensioenopbouw. In een dergelijke omstandigheid is een wens naar beleidsmatige rust goed voorstelbaar.

Tegelijk verandert de wereld snel. Het aantal zelfstandigen neemt nog altijd toe, arbeidsmigratie verandert de samenstelling van de Nederlandse beroepsbevolking en jongeren hebben andere ideeën over hun werkzame loopbaan en hoe ze vermogen willen opbouwen dan eerdere generaties. Als we niet opletten, kan er over enige tijd een groep of generatie bestaan die – terugkijkend – te weinig pensioen heeft opgebouwd. Wat is echter te weinig? Is dat niet subjectief? En kun je niet net zo goed zelf vermogen voor later opbouwen via een eigen woning of onderneming?

Dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) heeft geprobeerd in deze turbulente tijd een analytisch scherper beeld van de huidige situatie neer te zetten, zodat ongewenste ontwikkelingen ons niet zomaar overkomen. Het doet dat via een vernieuwende data-analyse door Cindy Biesenbeek van DNB en enkele van haar collega's, waarvoor ik hen zeer erkentelijk ben. Hierdoor kan inzicht worden gegeven in al het verwachte vermogen van groepen individuen ten tijde van pensionering (AOW, pensioenuitkering in tweede en derde pijler en overig vermogen zoals de eigen woning of ondernemingsvermogen). Deze analyse is mogelijk gemaakt doordat een aantal jaar geleden is geïnvesteerd in een koppeling tussen de DNB statistiek en de CBS-microdata; zulke soms minder zichtbare maar belangrijke vormen van samenwerking betalen zich nu onder andere uit in dit scherpere beeld.

Dit scherpere beeld is tevens mijns inziens een afgewogen beeld: er gaat veel goed in het Nederlandse pensioenstelsel, maar er zijn ook enkele uitdagingen. Het nieuwe beleid moet daarbij nog zijn uitwerking krijgen. Daarom is de hoofdaanbeveling om nu geen grote veranderingen door te voeren, maar te zorgen voor betere informatievoorziening en de situatie nauw periodiek te blijven monitoren. Informatievoorziening heeft – zo leert de gedragswetenschap – doorgaans niet veel effect, maar mijn hoop is dat bijv. een meer complete loonstrook door het inzichtelijk maken van de werkgeversbijdrage op de loonstrook wel enig effect heeft. Anekdotisch viel mij op uit eigen ervaring dat jonge werknemers die uitgezonden worden naar een buitenlandse instelling zich pas goed bewust werden van hoeveel ze via hun salaris aan hun pensioen opzijzetten als ze gevraagd werd of ze deelname in het Nederlandse pensioenfonds ten tijde van hun detachering wensten te continueren.

Een aantal jaar geleden is ook het Ministerie van Financiën gaan investeren in versterking van de data-analyse. Ook deze investering heeft zijn vruchten afgeworpen. Floor Komen en Dick van der Sluijs hebben op innovatieve wijze onderzocht hoe de fiscale facilitering over de levensloop voor vele voorbeeldhuishoudens uitpakt, wat mijns inziens mooie nieuwe inzichten heeft opgeleverd. Uit de analyse blijkt dat het voor vrijwel alle voorbeeldhuishoudens loont om pensioen om te bouwen via de tweede en derde pijler in vergelijking met vermogen opbouwen buiten het pensioenstelsel. Hoewel sommige zelfstandigen, zoals ook naar voren is gekomen in de gedane focusgroepen, sceptisch zijn over het pensioenstelsel, helpt dit inzicht hen hopelijk om 'geen geld te laten liggen' en hun fiscale mogelijkheden te verzilveren. Weinig huizenbezitters met een hypotheek laten het na om hypotheekrenteaftrek aan te vragen, vergelijkbaar zouden zelfstandigen met bovenstaand inzicht mogelijk voor hen betere keuzes maken. Daarbij geldt dat niet alle zelfstandigen de ruimte hebben om geld voor pensioen opzij te zetten. Echter, de vraag is dan of zij een te laag salaris voor zichzelf rekenen. En waar binnen de totale fiscale facilitering van de opbouw van vermogen de hypotheekrenteaftrek moeilijk te rechtvaardigen is, is precies de kortzichtigheid van de mens een van de redenen om fiscale facilitering van pensioen te rechtvaardigen.

Er zijn echter ook andere doelen voor de overheid om in te grijpen op pensioengebied. Afhankelijk van de politieke voorkeur kan men bijvoorbeeld meer gewicht toekennen aan het voorkomen van armoede, het behoud van de levensstandaard of het gelijke speelveld tussen werkenden. Er zijn in dit IBO opties uitgewerkt die hierbij aansluiten met voor- en nadelen; hoewel ze op dit moment niet worden aangeraden, draagt de analyse mijns inziens bij aan een beter begrip van de opties indien later uit monitoring bijvoorbeeld geconcludeerd wordt dat stappen nodig zijn. Er is gekeken naar meer en minder ingrijpende opties, waarbij er in de analyse geen taboe is geweest, dit heeft ook geleid tot een van de eerste meer diepgravende analyses (juridisch/financieel) van pensioenplicht(opties).

Ik wil alle werkgroepleden en hun medewerkers van harte danken voor hun bijdrages; ook de wetenschappers die met het team hebben meegedacht.¹

Mijn grootste dank gaat echter uit naar een fantastisch secretariaat dat dit IBO heeft begeleid: Noortje Boogers, Mohammed Abdulaziz en Joyce Murre. Zonder jullie grote betrokkenheid, expertise, scherpe voorbereiding en goede samenwerking onderling en met alle overige betrokkenen was dit IBO er niet geweest.

Michel Heijdra, juni 2024

¹ Tot zeer recent is het CPB een autoriteit in Nederland op het gebied van het pensioenstelsel geweest; het CPB heeft dit werk echter gedeprioriteerd en hoewel het planbureau beschikbaar was voor vragen en meedenken is het CPB niet actief betrokken geweest bij dit IBO. Het is mijn hoop dat het CPB het onderwerp van het pensioenstelsel weer kan herprioriteren omdat de stem van het zich door de jaren heen heeft bewezen als een zeer relevante op dit onderwerp dat de Nederlandse economie zo beïnvloedt.

Pensioenopbouw in balans



Het Nederlandse pensioenstelsel is in grote mate effectief: voor de meeste werkenden leidt het tot voldoende inkomen na pensionering, zeker als ook de inzet van vermogen wordt meegenomen.

Conclusies



Het huidige pensioenstelsel is **effectief** in het voorkomen van armoede voor mensen die gedurende hun levensloop in Nederland wonen.



Mensen met een **onzekere positie** op de arbeidsmarkt lukt het vaker niet om na hun pensioen de levensstandaard te behouden.



Veel huishoudens en met name **zelfstandigen** kunnen vaak alleen de levensstandaard behouden door het vermogen in hun eigen woning aan te spreken.



Verschillende typen werkenden sparen op **verschillende manieren** voor hun pensioen, dit zorgt voor een ongelijk speelveld.



De **fiscale facilitering** maakt het voor veel werkenden mogelijk om te sparen voor een goed pensioen, tegelijkertijd is er een risico op overstimulering voor groepen die al veel hebben.

Beleidsdoelen en randvoorwaarden

Beleidsdoelen

1 Voorkomen van armoede onder ouderen

2 Behoud van levensstandaard na pensionering

Randvoorwaarden

1 Een gelijk speelveld tussen verschillende typen werkenden

2 Een houdbaar pensioenstelsel

3 Macro-economische stabiliteit



Aanbevelingen

Basisadvies: Gezien de hoofdconclusie beveelt deze IBO geen ingrijpende wijzigingen aan in het pensioenstelsel. Met vijf aanbevelingen wordt de komende jaren zicht gehouden op de ontwikkelingen. Op basis daarvan wordt gezien of aanvullend ingrijpen nodig is.



3 Laat het overheidsbeleid op pensioenen beter aansluiten op de belevingswereld van burgers en beleidsmakers. Voer vervolgonderzoek uit om toekomstig pensioenbeleid te richten op nettovervangingsratio's in plaats van bruto vervangingsratio's.



1 Voer maatregelen op verschillende beleids-terreinen in, zoals maatregelen uit het arbeidsmarktpakket, de Wet toekomst pensioenen, en maatregelen rond de woningmarkt. Deze kunnen er (zowel direct als indirect) aan bijdragen dat meer groepen een adequaat pensioen opbouwen.



4 Vereenvoudig het pensioenstelsel en beperk het aantal regelingen voor groepen die relatief veel pensioen opbouwen. Schaf daarom het nettopensioen en de nettolijfrente af.



2 Monitor de pensioensituatie van bepaalde groepen nauwlettend. Verschillende ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de mate van pensioenopbouw en wanneer bepaalde groepen langdurig te weinig pensioen opbouwen kunnen de consequenties groot zijn.



5 Start met betere informatievoorziening over pensioen. De maatregelen richten zich op werkgevers ten behoeve van hun werknemers en op zelfstandigen. De betere informatievoorziening bestaat uit het inzichtelijk maken van de werkgeversbijdrage op de loonstrook en het informeren van ondernemers via de KvK over het pensioen.

Samenvatting

Dit IBO biedt nieuw inzicht in de verwachte bruto pensioeninkomens en bruto vervangingsratio's van Nederlandse huishoudens.² Met behulp van deze informatie hebben we vervolgens bekeken in hoeverre de doelen die de overheid nastreeft met het pensioenstelsel behaald worden en doen we beleidsaanbevelingen voor de groepen die nog onvoldoende profiteren van de voordelen die het pensioenstelsel biedt. De gebruikte methode is geen exacte voorspeller van toekomstig pensioenvermogen. Ook zijn er verschillende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving die invloed zullen hebben op de verwachte pensioenopbouw. Deze ontwikkelingen zijn vanwege de complexiteit in de aannames niet in de data-analyse meegenomen.³

Daarnaast is voor het eerst inzage gegeven in de gevolgen van pensioensparen voor de belastingdruk (lastendruk) van werkenden gedurende hun leven. Aan de hand van voorbeeldhuishoudens is in kaart gebracht wat het effect is van wel en niet pensioensparen op de lastendruk en vervangingsratio's. Het is voor het eerst dat de verschillen in lastendruk tussen wel en niet pensioensparen op deze schaal in kaart zijn gebracht.

De overheid grijpt op verschillende manieren in op het pensioenstelsel en streeft daarbij verschillende doelen na:

1. Het eerste doel is **voorkomen van armoede** onder ouderen door te voorzien in een minimuminkomen waar men van kan rondkomen.
2. Het tweede doel is **behoud van levensstandaard** na pensionering. De overheid wil bevorderen dat mensen tijdens het leven adequaat sparen om na hun pensionering niet in de knel te komen door een te grote inkomenssterugval. Tegelijkertijd wil de overheid ook voorkomen dat sparen voor later huishoudens te veel beperkt in uitgaven tijdens levensfasen met hoge vaste lasten.

Ook streeft de overheid verschillende randvoorwaarden na:

1. De eerste randvoorwaarde is het bewaken van een **gelijk speelveld** tussen verschillende typen werkenden door concurrentie en arbitrage op pensioen tegen te gaan.
2. De tweede randvoorwaarde is **een houdbaar pensioenstelsel**. De fiscale facilitering van pensioenopbouw, de AOW en overige inkomensondersteuning voor ouderen brengen de maatschappij veel, maar kosten jaarlijks ook veel geld; dit moet in verhouding blijven.
3. De derde randvoorwaarde is **macro-economische stabiliteit**. Veel illiquide pensioenbesparingen zorgen ervoor dat huishoudens minder goed bestand zijn tegen inkomensschokken tijdens het werkzame leven. Door deze zogenaamde 'lange balansen' van Nederlandse huishoudens kunnen de consumptie en de investeringen in de economie minder goed op peil gehouden worden bij macro-economische tegenslagen.

Het is een politieke keuze hoever de overheid wil gaan in het behalen van deze doelen.

Voor alle doelen geldt dat de mate van het probleem en de proportionaliteit van de maatregel goed tegen elkaar afgewogen moeten worden. Dit geldt enerzijds voor de mate van keuzevrijheid. Bijvoorbeeld of je mensen de vrije keuze wil laten om nu te consumeren en dus minder te sparen voor later of dat je mensen juist meer in bescherming wil nemen tegen de eigen keuzes. Anderzijds is het ook een politieke vraag welke groepen je wil ondersteunen in het behouden van de levensstandaard en in welke mate, bijvoorbeeld tot welk inkomensniveau. Het nastreven van het ene

² Voor deze analyses zijn verschillende aannames gemaakt. Zie bijlage 10 voor de aannames van de analyse op CBS-microdata de studie van Biesenbeek et al (2024). Zie bijlage 11 voor de aannames van lastendruk analyse.

³ Zie bijlage 5 voor een uitgebreid overzicht van deze ontwikkelingen.

doel kan ten koste gaan van andere doelen. Een belangrijk startpunt voor politieke keuzes is het antwoord op de vraag welk niveau van pensioen als adequaat wordt gezien.

De hoogte van een adequaat pensioen is naast individuele voorkeuren afhankelijk van de (politiek) gewenste overheidsrol bij de facilitering hiervan. Er is niet één definitie die aangeeft wat een adequaat pensioen is. De hierboven genoemde doelen en randvoorwaarden kunnen wel richting geven om tot een definitie van een adequaat pensioen te komen:

- Vanuit **voorkomen van armoede** kan gesteld worden dat gepensioneerden niet onder een bepaald absoluut minimum mogen raken. Hiervoor houdt dit IBO de aanbeveling van de Commissie Sociaal Minimum aan.
- Om de **levensstandaard te behouden** kan gekeken worden naar een vervangingsratio. In de literatuur wordt doorgaans een vaste bruto vervangingsratio tussen de 70% en 80% gehanteerd.
- Ten slotte geldt dat het, vanuit **een financieel houdbaar stelsel** bezien, zinvol is om tot een bepaald maximum pensioenopbouw te faciliteren, en sparen voor het pensioen vanaf daar tot de eigen verantwoordelijkheid te rekenen.

Uit het IBO blijkt dat het Nederlandse pensioenstelsel in grote mate effectief is: voor de meeste werkenden leidt het tot voldoende inkomen na pensionering, zeker als ook de inzet van vermogen in de eigen woning en onderneming wordt meegenomen. Het Nederlandse pensioenstelsel zorgt er met de AOW voor dat de meeste mensen bij pensionering niet in armoede geraken. In combinatie met de fiscale facilitering en sectorale verplichtstellingen zorgt dit er in groten getale voor dat mensen adequaat pensioensparen en na pensionering de levensstandaard grotendeels kunnen behouden. Toch blijkt uit de cijfers dat er nog uitdagingen resteren om elke inwoner van Nederland van een adequaat pensioen te voorzien. Dit betekent dat bepaalde groepen minder pensioen opbouwen dan gewenst en dat bepaalde groepen meer pensioen opbouwen dan nodig.

Het huidige pensioenstelsel is effectief in het voorkomen van armoede voor mensen die hun hele leven in Nederland wonen. De AOW is een zeer belangrijke pijler in het pensioenstelsel en levert een grote bijdrage aan het voorkomen van armoede, met name voor mensen met lage inkomens. Ook levert de AOW een bijdrage aan het behoud van de levensstandaard, vooral voor lage- en middeninkomens. Uit onze data blijkt dat 92% van alle huishoudens van Nederland naar verwachting voldoende pensioeninkomen heeft om armoede te voorkomen.⁴ Dit hoge percentage komt grotendeels door de AOW. De groep die onvoldoende pensioen opbouwt om niet in armoede te geraken (8%), bestaat voor een belangrijk deel uit mensen met een onvolledige AOW-opbouw, doordat zij een deel van hun leven niet in Nederland hebben gewoond of gewerkt.⁵ Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de inkomensondersteuning voor ouderen met onvolledige AOW via de bijstand (de AIO) niet in de data is meegenomen.

Ongeveer 61% van de huishoudens heeft een bruto vervangingsratio van minimaal 70% wanneer (ook) het vermogen in de eigen woning of de eigen onderneming wordt aangesproken voor pensioen. Deze groep lukt het in principe om de levensstandaard na pensionering te behouden. Deze uitkomst is met name te danken aan de AOW en de fiscale facilitering, in combinatie met sectorale verplichtstelling. De groep die het niet lukt om een bruto

⁴ Op basis van pijler 1 tot en met pijler 4 (breed). Op basis van pijler 1 tot en met pijler 3 is dit 90%. Voor verdere uitsplitsingen zie Bijlage 6.

⁵ Deze 8% kan een overschatting of onderschatting zijn. Enerzijds bevatten de in dit IBO gebruikte cijfers geen buitenlandse (pensioen-) vermogens of pensioenrechten, waardoor sommige personen in de data mogelijk toch hogere pensioeninkomens zullen genieten. Ook is onduidelijk welk deel van de personen met een eerste generatie migratieachtergrond en onvolledige pensioenopbouw na pensionering nog in Nederland verblijft. Anderzijds houdt onze data geen rekening met eventuele (groei van) toekomstige migratiestromen.

vervangingsratio van minimaal 70% te halen, bestaat voor het merendeel uit hogere inkomens. Uit eerder onderzoek blijkt dat hogere inkomens op het moment van pensionering vaak lagere vervangingsratio's nodig hebben.⁶ Hierdoor hoeft het behalen van een bruto vervangingsratio lager dan 70% voor deze groep niet te betekenen dat ze de levensstandaard niet kunnen voortzetten. Wanneer het illiquide vermogen niet wordt meegerekend tot het pensioeninkomen, bouwt slechts 35% van de huishoudens voldoende pensioen op om een bruto vervangingsratio van 70% te behalen.

Specifiek voor zelfstandigen geldt dat het behouden van hun levensstandaard is gebaseerd op het aanspreken van hun illiquide vermogen in de vierde pijler. Voor de lage inkomens is de AOW voldoende om het pensioeninkomen volledig te vervangen. Zelfstandigen met een middeninkomen (44% van het totaal aantal zelfstandigen) lijken niet in staat om de levensstandaard na pensionering te behouden zonder het illiquide vermogen aan te spreken. Dit komt doordat zelfstandigen weinig pensioen opbouwen in de tweede pijler. Ondanks het feit dat zij in de derde pijler weliswaar meer pensioen opbouwen dan werknemers, is dit onvoldoende om de beperkte opbouw in de tweede pijler te compenseren. De opbouw van zelfstandigen in de vierde pijler bestaat grotendeels uit opbouw in illiquide vermogensbronnen zoals de eigen woning en de eigen onderneming. Als men op de pensioendatum een (bijna) afgelost huis heeft, kan dit aanzienlijk schelen in de lasten. Dit kan helpen om de terugval in levensstandaard te beperken. Aanvullend kunnen zij hun levensstandaard beter behouden door hun eigen woning en eigen onderneming te verzilveren. Dit kan bijvoorbeeld door de woning te verkopen en een goedkoper huis terug te kopen of te huren, of door een verzilveringshypotheek af te sluiten. Beide gebeurt momenteel overigens nog weinig.

Mensen met een middeninkomen en een onzekere positie op de arbeidsmarkt slagen er minder vaak in om na pensionering de levensstandaard te behouden. Het pensioenstelsel pakt met name goed uit voor werknemers in een sector waarbinnen goede afspraken zijn gemaakt over pensioenopbouw. Werkenden die hiervan afwijken, lopen een groter risico om op het moment van pensionering niet hun levensstandaard te kunnen behouden. Deze problematiek is nauw verbonden met bredere ongelijkheid en verschillen op de arbeidsmarkt. Zo hebben vrouwen vaker een lagere pensioenopbouw. Dit zou bijvoorbeeld kunnen komen doordat zij in deeltijd werken of doordat zij vaker werken in sectoren (gezondheidszorg) waar de opbouw vaak lager ligt dan in sectoren waar relatief veel mannen werkzaam zijn (bouw, industrie).⁷ Zoals eerder aangegeven bouwen zelfstandigen – met name de lagere middeninkomens – daarnaast veelal geen tweede en/of derde pijler pensioen op. Deze verschillen in de pensioenopbouw zijn naast pensioenvraagstukken ook bredere arbeidsmarkt-vraagstukken, die zich niet altijd het beste via het pensioenstelsel laten oplossen. Oplossingen via het pensioenstelsel kunnen hier echter wel aan bijdragen. Pensioen is immers een fundamenteel onderdeel van de arbeidsvoorwaarden.

De grote verschillen in pensioenopbouw tussen de typen werkenden kunnen verklaard worden door de vrijwilligheid van het pensioenstelsel en de neiging van mensen om te focussen op de korte termijn. Deze verschillen kunnen leiden tot een ongelijker speelveld op de arbeidsmarkt. Voor werkgevers geldt dat sommige van hen vanwege een sectorale verplichtstelling pensioen aanbieden aan hun werknemers. Werkgevers in andere sectoren (waar geen sprake is van een verplichtstelling) zijn hier niet tot verplicht en kunnen kiezen om hogere lonen uit te keren.⁸ Zelfstandigen dienen zelf in hun oudedagsvoorziening aanvullend op de AOW te voorzien. Gepaard met het gedragseffect dat mensen vooral focussen op de korte termijn, leidt deze vrijwilligheid ertoe

⁶ Zie ook paragraaf 2.2.

⁷ Kali et al (2021).

⁸ Ongeveer 90% van werknemers heeft een pensioenregeling, voor ongeveer 92% van hen geldt een verplichtstelling.

dat verschillende typen werkenden verschillend pensioensparen. Aangezien pensioen een essentieel onderdeel is van de arbeidsvoorwaarden en van de loonkosten draagt dit verschil bij aan een ongelijker speelveld tussen typen werkenden. Dit is dus niet alleen een pensioenvraagstuk, maar ook een breder arbeidsmarkt-vraagstuk. Dat betekent dat maatregelen die inspelen op de verschillen in pensioenopbouw tussen verschillende typen werkenden in samenhang gezien moeten worden. Er worden ook al maatregelen uitgevoerd die bijdragen aan een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt, zoals de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en fiscale maatregelen, zoals de (versnelde) afbouw van de zelfstandigenaftrek en afschaffing van de fiscale oudedagsreserve.

Vanuit de overheid is het ondersteunen van mensen om de levensstandaard te behouden het voornaamste argument om pensioensparen fiscaal te faciliteren. Ook worden mensen zo beschermd tegen kortzichtigheid. Uit het onderzoek naar de lastendruk op basis van voorbeeldhuishoudens blijkt dat fiscaal gefaciliteerd pensioensparen voor alle onderzochte huishoudens (alleenstaand, samenwonend etc.) in bijna alle scenario's financieel loont. Bij vergelijkbare huishoudens hebben huishoudens die pensioen opbouwen in de tweede of de derde pijler lagere lasten dan degenen die buiten het pensioenstelsel vermogen opbouwen. Aangezien niet alle inwoners en huishoudens pensioensparen, lijkt het erop dat huishoudens die weinig of niet pensioensparen in de tweede en derde pijler, geld laten liggen.

De fiscale facilitering maakt het voor veel werkenden mogelijk om te sparen voor een goed pensioen. Tegelijkertijd bestaat er een risico op overstimulering voor groepen die al veel sparen via andere routes. Ongeveer 70% van de huishoudens van Nederland spaart ten minste tot een bruto vervangingsratio van 70% óf een pensioeninkomen van 1,5 keer modaal.⁹ Dit is te danken aan de AOW en de fiscale facilitering in combinatie met sectorale verplichtstellingen. Dat biedt de maatschappij veel voordelen. Voor burgers biedt fiscaal gefaciliteerd pensioensparen voordelen in de vorm van lagere lasten en hogere vervangingsratio's dan voor degenen die buiten het pensioenstelsel vermogen opbouwen. Tegelijkertijd kost deze fiscale ondersteuning ook veel publiek geld. Vanuit de overheid gezien is het ondersteunen van mensen om de levensstandaard te behouden het voornaamste argument om pensioensparen fiscaal te faciliteren. Het is een politieke keuze tot welke hoogte van inkomen pensioen fiscaal wordt gefaciliteerd, dan wel om tijdens de gepensioneerde fase nog aanvullende inkomensondersteuning te geven. Er zijn verschillende studies die laten zien dat mensen bij hogere inkomensniveaus toe kunnen met lagere vervangingsratio's.¹⁰

Gezien de hoofdconclusie over het pensioenstelsel en het feit dat aanvullende maatregelen snel ingrijpend zijn, raden we voor nu geen aanvullende drastische wijzigingen in het pensioenstelsel aan.¹¹ Wel doen we vijf aanbevelingen waarmee zicht wordt gehouden op de ontwikkelingen om op basis daarvan te beoordelen of aanvullend ingrijpen de komende jaren nodig is. Aanvullende maatregelen om de pensioenopbouw beter in balans te brengen, kennen al snel een verplichtend karakter en vormen daarmee een ingrijpende wijziging op het pensioenstelsel. Tegelijkertijd wordt op verschillende beleidsterreinen (zoals de arbeidsmarkt en de woningmarkt) al gewerkt aan oplossingen die kunnen bijdragen aan het beter in balans brengen van de pensioenopbouw. Daarom bevelen we op dit moment geen ingrijpende wijzigingen aan in het pensioenstelsel, onder de voorwaarde dat de maatregelen op verschillende beleidsterreinen worden doorgevoerd. Tevens moet worden gemonitord of deze maatregelen effectief blijken. Met deze hoofdconclusie komen we tot de volgende basisvariant, die vijf aanbevelingen bevat.

⁹ Resultaten voor definitie 'Houdbaar stelsel' op basis van pijler 1 t/m 4 (breed). Zie ook Bijlage 6.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Binswanger, J., Schunk, D., (2012); en Kools, L. en Knoef, M. (2019).

¹¹ Gegeven de pensioentransitie die loopt tot 2028.

1. Voer de maatregelen in die kunnen bijdragen (zowel direct als indirect) dat meer groepen een adequaat pensioen opbouwen, waaronder het arbeidsmarktpakket en maatregelen rond fiscale facilitering van de eigen woning, zoals genoemd in 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel';
2. Monitor nauwlettend de pensioensituatie van bepaalde groepen. Verschillende ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de mate van pensioenopbouw. Wanneer deze groepen langdurig te weinig pensioen opbouwen kunnen de consequenties groot zijn.
3. Onderzoek in hoeverre het mogelijk is om voortaan met netto vervangingsratio's te werken bij beleidsontwikkeling in plaats van met bruto vervangingsratio's.
4. Start met een betere informatievoorziening over pensioen.
5. Vereenvoudig het pensioenstelsel door het aantal regelingen voor groepen die relatief veel pensioen opbouwen te beperken.

Voor het geval dat er politiek meer gewicht wordt toegekend aan bepaalde beleidsdoelen die in dit IBO zijn geïdentificeerd, zijn er aanvullende beleidsopties opgenomen. Hierbij geldt vanzelfsprekend dat de voordelen altijd moeten worden afgewogen tegen de nadelen. In de aanvullende varianten zijn extra, vaak ingrijpende, maatregelen opgenomen die passen bij een aantal beleidsdoelen. De keuze hiervoor is uiteindelijk afhankelijk van het belang dat de politiek aan een bepaald beleidsdoel hecht. Het betreffen dus geen aanbevelingen in algemene zin, maar een inventarisatie van instrumenten.

1. **Voorkomen van armoede:** wanneer de wens bestaat om meer te doen aan het voorkomen van armoede *binnen het pensioenstelsel* kan men kijken naar manieren om de groep die risico loopt op armoede meer op te laten opbouwen in de verschillende pensioenpijlers, met name de AOW. Aangezien het bij deze groep vooral gaat om het risico op armoede door onvolledige AOW-opbouw, kan met betrekking tot de eerste pensioenpijler worden overwogen het aantal jaren dat men in Nederland woonachtig moet zijn voor een volledige AOW-opbouw te verminderen van 50 naar 40 jaar. Het aanpassen van de AOW is echter een zeer ingrijpende maatregel die bovendien gevolgen zal hebben voor alle AOW-ontvangers en wordt daarom niet aangeraden.
2. **Behoud van levensstandaard:** als de beleidswens bestaat om groepen die nog niet voldoende profiteren van de voordelen van het pensioenstelsel meer te laten sparen, zijn er verschillende opties die gelaagd geïntroduceerd kunnen worden. De volgende gelaagde opties zijn hierbij uitgewerkt: I) een standaard bijspaarmodule voor werknemers met premie-inleg onder een bepaalde premiegrens, II) een pensioenplicht met opt-out, III) een volledige pensioenplicht of IV) *Notional Defined Contribution*-pensioen. Per laag grijpt de maatregel verder in op de huidige vormgeving van het pensioenstelsel en de arbeidsvoorwaardelijke vrijheid met betrekking tot pensioen. De basisafweging bij deze opties, met name de meer vergaande, is dat ze in potentie effectief, maar ook zeer verplichtend – en daarmee ingrijpend – kunnen zijn en een hoge mate van complexiteit kennen. Uiteindelijk is het een politieke weging in hoeverre de beleidswens opweegt tegen de impact van de maatregel.
3. **Gelijk speelveld:** om op pensioengebied een gelijk speelveld tussen werkgevers en tussen verschillende type werkenden te creëren, kan een pensioenplicht met minimale inleg ingevoerd worden. Deze optie is voor het eerst uitgewerkt in dit IBO. Zie voor verschillende variaties hiervan de beschrijving hierboven bij II) tot en met IV).
4. **Houdbaar stelsel en macro-economische stabiliteit:** een minder grote overheidsrol in het faciliteren van pensioensparen of het ondersteunen van pensioeninkomens kan ook zorgen voor een meer betaalbaar stelsel en meer macro-economische stabiliteit. Een minder grote overheidsrol kan worden bereikt door de aftoppingsgrens te bevriezen of te verlagen, of het nettopensioen en de nettolijfrente af te schaffen (zie ook 'aanbeveling basisvariant', paragraaf 5.1). Een andere optie is het minder stimuleren van het sparen in illiquide vermogensvormen zoals pensioen of de eigen woning. Naast de fiscale facilitering kan de politiek ervoor kiezen om

een minder grote rol in te nemen in de ondersteuning van pensioeninkomens door hier in enige vorm op te bezuinigen. Dit kan door het fiscaliseren van de AOW, door de AOW te koppelen aan het sociaal minimum of via bezuinigingen op de ouderenkorting.

Inleiding

AANLEIDING

Het pensioenstelsel verandert de komende jaren grondig. Tegelijkertijd zijn er verschillende ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt die effect hebben op de pensioenopbouw. In juli 2023 is de Wet toekomst pensioenen (Wtp) in werking getreden. Door deze wet wordt het pensioenstelsel persoonlijker en transparanter. Ook sluit het beter aan op bepaalde aspecten van de veranderende arbeidsmarkt. Deze wet biedt naar verwachting echter nog onvoldoende oplossing voor de groep werknemers (vast/flex) en zelfstandigen zonder pensioen of met te weinig pensioenopbouw. Per amendement¹² bij de Wtp is een resultaatverplichting aan de wet toegevoegd om de 'witte vlek' onder werknemers te halveren, met daarbij een zorgplicht voor de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Als bij een tussenevaluatie in 2025 blijkt dat dit doel onvoldoende op schema ligt, moet op basis van dit amendement in het kader van aanvullende maatregelen een algemene pensioenplicht worden onderzocht.

De impact die ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt hebben op de pensioenopbouw is onvoldoende in kaart gebracht. De groepen waarvan bekend is dat ze vaak weinig of geen aanvullend pensioen opbouwen, zijn de afgelopen jaren gegroeid. Dit geldt voor onder andere flexwerkers en zelfstandigen, mensen met een migratieachtergrond en personen die in een sector werken die geen pensioenregeling heeft, zoals de ICT. Het aandeel zelfstandigen van de beroepsbevolking is toegenomen van 14% in 2013 naar ongeveer 16% in 2022. Ook het aandeel 70+'ers met een 1^e generatie migratieachtergrond zal volgens het CBS de komende decennia flink stijgen, waarbij aanvullend geldt dat deze mensen vaak geen volledige AOW-opbouw hebben. Ten slotte daalt ook het aantal werknemers dat onder een cao valt al jaren. In 2021 viel 27% van de werknemers niet onder een cao, tegenover 23% in 2014. Wanneer een werknemer niet onder een cao valt, is de kans kleiner dat men deelneemt aan een pensioenregeling.

Tegelijkertijd bouwt een groep Nederlanders tijdens het werkende leven juist relatief veel illiquide vermogen op in de vorm van pensioen, eigen woning en/of onderneming. Hierbij is onbekend in hoeverre de fiscale facilitering van pensioen hieraan bijdraagt. Het spaargedrag strookt niet met de eveneens hogere consumptiebehoefte in de jongere jaren. Daarbij ontvangen mensen met hoge lonen gedurende hun loopbaan relatief meer fiscale subsidie op een relatief hoge pensioenopbouw. Na pensionering, wanneer uitgaven aan kinderen en woonlasten gemiddeld genomen lager liggen, heeft deze groep dan relatief veel te besteden.¹³ De illiquiditeit van pensioenopbouw tijdens het werkende leven zorgt daarnaast voor verminderd aanpassingsvermogen van huishoudens in tijden van crisis. Wanneer huishoudens meer pensioen opbouwen dan zij wellicht nodig hebben, kan dit ook verschillende maatschappelijke consequenties hebben.

DOEL VAN HET IBO

Het doel van het IBO is te onderzoeken of de pensioenopbouw 'in balans' is. Om deze vraag te beantwoorden is een eerste stap te kijken naar welke groepen minder pensioen opbouwen dan gewenst en welke groepen meer pensioen opbouwen dan nodig. Wanneer de pensioenopbouw niet in balans is, wordt in kaart gebracht wat de consequenties daarvan zijn en welke concrete beleidsopties deze balans kunnen beïnvloeden. Dat wordt onderzocht binnen vier deelonderwerpen.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36067, nr. 167.

¹³ Valk et al (2021).

Ten eerste, een beter beeld krijgen van wat verstaan kan worden onder een adequaat pensioen. Ten tweede, het beter inzichtelijk maken van de huidige en de te verwachte pensioenopbouw van alle huishoudens. Ten derde, het in kaart brengen van de lastendruk van pensioensparen en de gevolgen voor werkenden en voor de overheidsfinanciën. Ten slotte, het in beeld brengen van beleidsopties waarmee de voordelen die het pensioenstelsel biedt breder toegankelijker kunnen worden gemaakt voor werkenden. De volledige taakopdracht van het IBO is opgenomen in bijlage 1.

AFBAKENING VAN HET IBO

In dit IBO wordt enkel gekeken naar het ouderdomspensioen, en wordt niet of in beperkte mate ingegaan op het nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen. Het IBO gaat niet in op de fundamentele afspraken zoals gemaakt in het Pensioenakkoord en vastgelegd in de Wtp. Dit IBO kijkt derhalve niet naar de vormgeving van de nieuwe pensioencontracten zoals geformuleerd in de Wtp, noch naar de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Daarnaast is de verwachte pensioenopbouw in dit IBO ook nog gebaseerd op de huidige pensioenaanspraken. Hoewel de Wtp als gegeven wordt beschouwd, wordt wel gekeken welk effect de beleidsopties hebben op de afspraken die uit de Wtp voortvloeien.

LEESWIJZER

Hoofdstuk 1 geeft een beschrijving van het pensioenstelsel, de verschillende pijlers en de rol van de overheid bij het pensioenstelsel. Hoofdstuk 2 gaat in op wat volgens de literatuur verstaan kan worden onder een adequaat pensioen, vervolgens wordt op basis van verschillende rollen die de overheid kan aannemen verschillende mogelijke definities van een adequaat pensioen gegeven. Hoofdstuk 3 beschrijft zowel de verwachte pensioenopbouw en bruto vervangingsratio's op basis van de voor dit IBO uitgevoerde data-analyse.¹⁴ Hoofdstuk 4 beschrijft het effect van pensioensparen op de lastendruk en vervangingsratio's van voorbeeldhuishoudens. Ook worden in dit hoofdstuk de bruto en netto vervangingsratio's met elkaar vergeleken. In hoofdstuk 5 volgen de conclusies, de aanbevelingen en verschillende beleidsvarianten die aanvullend mogelijk zijn indien gewenst.

¹⁴ Biesenbeek, Been, Caminada, Goudswaard en Knoef (2024).

1. Beleidsbeschrijving

Samenvatting hoofdstuk 1

Het Nederlands pensioenstelsel bestaat uit vier pijlers:

- Eerste pijler: de AOW als basispensioen
- Tweede pijler: aanvullend pensioen als arbeidsvoorwaarde
- Derde pijler: individuele oudedagsvoorzieningen
- Vierde pijler: individuele vermogensopbouw

De overheid grijpt op verschillende manieren in op het pensioenstelsel en streeft daarbij verschillende doelen en randvoorwaarden na:

- Het eerste doel is voorkomen van armoede onder ouderen door te voorzien in een minimuminkomen waar men van kan rondkomen.
- Het tweede doel is behoud van de levensstandaard na pensionering. Dit doel moet voorkomen dat men na pensionering in de knel komt met vaste lasten door een te grote inkomensterugval. Daarom moet tijdens het leven adequaat worden gespaard voor de pensionering. Een onderliggend doel hierbij is een gelijkmatige consumptie over de levensloop. Een pensioenpremie mag niet te veel ten koste gaan van de consumptie tijdens een levensfase met hoge vaste lasten ten opzichte van de consumptie na pensionering.
- De eerste randvoorwaarde is het bewaken van een gelijk speelveld tussen verschillende typen werkenden door concurrentie en arbitrage op pensioen tegen te gaan.
- De tweede randvoorwaarde is een houdbaar pensioenstelsel. De fiscale facilitering van pensioenopbouw, de AOW en overige inkomensondersteuning voor ouderen brengen de maatschappij veel, maar kosten jaarlijks ook veel geld. Dit moet in verhouding blijven staan tot elkaar.
- De derde randvoorwaarde is macro-economische stabiliteit. Veel illiquide pensioenbesparingen zorgen ervoor dat huishoudens minder goed bestand zijn tegen inkomensschokken tijdens het werkzame leven. Door deze zogenaamde lange balansen van Nederlandse huishoudens kunnen de consumptie en de investeringen in de economie minder goed op peil gehouden worden bij macro-economische tegenslagen.

Het is een politieke keuze hoever de overheid wil gaan in het behalen van deze doelen. Voor alle doelen geldt dat de mate van het probleem en de proportionaliteit van de maatregel goed tegen elkaar afgewogen moeten worden. Dit geldt enerzijds in de mate van keuzevrijheid. Bijvoorbeeld of je mensen de vrije keuze wil laten om nu te consumeren en dus minder te sparen voor later of dat je mensen juist meer in bescherming wil nemen tegen de eigen keuzes. Anderzijds is het ook een politieke vraag welke groepen je wil ondersteunen in het behouden van de levensstandaard en in welke mate, bijvoorbeeld tot welk inkomensniveau. Het nastreven van het ene doel kan ten koste gaan van andere doelen.

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige pensioensituatie in Nederland. Eerst volgt een beschrijving van de vier pensioenpijlers (paragraaf 1.1). Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 toegelicht wat de rol van de overheid is met betrekking tot het pensioenstelsel en wat de redenen zijn voor overheidsingrijpen.

1.1 Het pensioenstelsel

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit vier pijlers. We beschrijven per pijler wat deze inhoudt, hoe deze wordt gefinancierd en hoe de verantwoordelijkheden tussen de betrokkenen verdeeld zijn.

1.1.1 Eerste pijler: de AOW als basispensioen

De eerste pensioenpijler is de AOW (Algemene Ouderdomswet), een basispensioen voor mensen vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd. Iedereen die in Nederland woont of heeft gewoond en de AOW-leeftijd bereikt, heeft recht op AOW. Hoeveel AOW iemand krijgt, hangt af van hoeveel jaar diegene in Nederland heeft gewoond of gewerkt. Iemand die direct voor de AOW-gerechtigde leeftijd 50 jaar in Nederland heeft gewoond, ontvangt een volledige AOW-uitkering.¹⁵ Per jaar is de AOW-opbouw daarmee 2%.¹⁶

De eerste pensioenpijler heeft als doel om armoede onder ouderen te voorkomen. De AOW is daarom een basisinkomensvoorziening die onafhankelijk is van het inkomen voor pensioering en andere inkomensbronnen. Op deze manier fungeert de AOW als de basis voor de tweede en derde pijler van het pensioenstelsel. De ontwikkeling van de AOW is gekoppeld aan de ontwikkeling van het nettominimumloon. De netto-AOW van alleenstaanden is gelijk aan 70% van het wettelijke minimumloon. Getrouwen of samenwonenden ontvangen elk 50% van het netto referentieminimumloon, samen is dat 100%. Gepensioneerden met een onvolledige AOW-opbouw en gepensioneerden met een nog-niet-AOW-gerechtigde partner hebben recht op bijstand in de vorm van de Aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO) als men onvoldoende overig inkomen of vermogen heeft. De AIO, onderdeel van de Participatiewet, vult het inkomen van gepensioneerden (en hun partners) aan tot de voor hen geldende bijstandsnorm.¹⁷

De overheid geeft jaarlijks ongeveer € 43 miljard uit aan de AOW. De AOW wordt gefinancierd via een omslagstelsel: uitkeringen worden betaald uit de lopende premieontvangsten en algemene belastinginkomsten (ongeveer de helft). Naast de AOW-uitkering kan een pensioengerechtigde ook recht hebben op aanvullende inkomensondersteuning, zoals de huurtoeslag en zorgtoeslag. Tabel 1 geeft een weergave van de overheidsregelingen in de pensioenuitkering en de omvang daarvan.

Voor Caribisch Nederland geldt in plaats van de AOW de algemene ouderdomsverzekering (AOV). De AOV is bedoeld voor pensioengerechtigden die één of meer jaren op Bonaire, Sint-Eustatius of Saba hebben gewerkt. AOV-gerechtigden krijgen een AOV-uitkering die afhankelijk is van het aantal jaren dat zij werkzaam zijn geweest op Bonaire, Sint-Eustatius of Saba. Bij een onvolledige AOV kan in Caribisch Nederland een aanvulling worden ontvangen. Ondanks het grote aantal AOV-gerechtigden dat geen volledige AOV heeft, maken slechts weinig mensen gebruik van deze toeslag.¹⁸ Dit kan komen doordat het vermogen te hoog is om hiervoor in aanmerking te

¹⁵ Zie wetten.nl - Regeling - Algemene Ouderdomswet - BWBR0002221 (overheid.nl) voor de precieze bepalingen en uitzonderingen.

¹⁶ Mensen die na de AOW-leeftijd voor het eerst in Nederland zijn komen wonen, krijgen geen AOW-uitkering.

¹⁷ Het maximale nettobedrag met de AIO betreft per 1 januari 2024 voor een alleenstaande € 1425,76, het maximale AOW-bedrag voor een alleenstaande met loonheffingskorting bedraagt per 1 januari 2024 € 1459,23 (het vakantiegeld is € 76,20 bruto per maand).

¹⁸ De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland berekent dat van de 4.800 AOV-gerechtigden de helft (2.400) een onvolledige AOV ontvangt. Hiervan vragen slechts 251 mensen een aanvulling vanuit de onderstand aan.

komen. Het pensioenstelsel in Caribisch Nederland is daarmee anders vormgegeven dan in Europees Nederland. Vanwege de beperkte omvang van het pensioenstelsel in Caribisch Nederland, gaan we in dit onderzoek enkel specifiek in op het pensioenstelsel in Europees Nederland. Voor een analyse over het pensioenstelsel in Caribisch Nederland zou een apart onderzoek nodig zijn, dat specifiek kijkt naar de situatie die eigen is aan het gebied en waarmee beoordeeld wordt in hoeverre het pensioenstelsel passend is in het geheel van sociale regelingen.

Tabel 1: Overheidsregelingen en belastingen met betrekking tot oudedagsvoorziening

Bron: CBS

REGELING	UITGAVEN (+) EN INKOMSTEN (-)
AOW	€ 43 mld. (2022)
Huurtoeslag	€ 1,3 mld. aan gepensioneerden (€ 4,3 mld. totaal, 2022)
Zorgtoeslag	€ 1,4 mld. aan gepensioneerden (€ 6,4 mld. totaal, 2022)
AIO	€ 367 mln. (2022)
AOV (Caribisch NL)	€ 4,8 mln. (2022)
Pensioen belaste uitkering	- € 13,9 mld. (2022)
Lijfrente belaste uitkering	- € 0,4 mld. (2022)

1.1.2 Tweede pijler: aanvullend pensioen als arbeidsvoorwaarde

De tweede pensioenpijler is het aanvullend pensioen. Daarmee bouwt een werknemer pensioen op via de werkgever. Dit is een arbeidsvoorwaarde die het resultaat is van afspraken tussen werkgevers en werknemers. De overheid faciliteert dit fiscaal door de pensioenaanspraken niet tot het loon en het vermogen te rekenen. Deze worden belast bij uitkering (de 'omkeerregel'). Bij deze fiscale facilitering geldt een maximum van 30% van de pensioengrondslag.¹⁹ Bij een pensioengevend loon boven € 137.800 kan bij het gedeelte hierboven geen gebruik worden gemaakt van de fiscale facilitering (de 'aftoppingsgrens').²⁰ Voor dit gedeelte van het inkomen kunnen burgers gebruikmaken van de nettopensioenregeling (mits de pensioenuitvoerder deze mogelijkheid aanbiedt). Hierbij kunnen werknemers in de tweede pijler bijsparen, waarbij de premie-inleg en rendement zijn vrijgesteld van vermogensrendementsheffing. De werknemer betaalt de premie uit het nettoloan. De pensioenuitkering is vervolgens onbelast. Tabel 1 en Tabel 2 geven een weergave van de overheidsregelingen in de pensioenopbouw- en uitkeringsfase en de omvang daarvan.

Tabel 2: Overheidsregelingen opbouwfase pensioenen

Bron: CBS

REGELING	OMVANG
Saldo pensioen niet-belaste premie en belastinginkomsten ²¹	€ 17,6 mld. (2023)
Pensioen vrijstelling box 3	€ 9,7 mld. (2022)
Lijfrente premieaftrek	€ 656 mln. (2022)
Lijfrente vrijstelling box 3	€ 277 mln. (2022)
Nettopensioen en nettolijfrente	€ 12 mln. (2022)

¹⁹ Het pensioengevend loon verminderd met de AOW-franchise.

²⁰ Bedragen 2024.

²¹ De omkeerregeling bestaat uit de som van: (1) Vrijstelling inkomstenbelasting pensioenpremies (€ 26,7 mld. in 2023), (2) Vrijstelling rendementsheffing voor inkomsten uit deze premies (€ 7,8 mld. in 2023) en (3) Bij pensionering wordt de uitkering wel belast. Dit is tegen een lager tarief, want AOW-gerechtigden betalen geen AOW-premie (- € 17,6 mld. in 2023).

De tweede pensioenpijler is bedoeld om de levensstandaard te kunnen behouden. Daarom is de opbouw afhankelijk van het inkomen. Pensioenopbouw vindt doorgaans plaats over het gedeelte van het inkomen boven de AOW-franchise. In de Wet op de loonbelasting is een wettelijk uitgangspunt vastgelegd voor de hoogte van de AOW-franchise, namelijk € 17.545 (per 1 januari 2024). De precieze hoogte van de AOW-franchise is echter net als de hoogte van de pensioenpremie een afspraak tussen werkgevers en werknemers en verschilt dus per pensioenregeling. Dit is een deel van het salaris waarover geen pensioenopbouw nodig is, vanwege de AOW-uitkering die iedereen krijgt bij het bereiken van de AOW-leeftijd. Voor lagere inkomens is de verhouding tussen het toekomstige inkomen en het huidige inkomen – de vervangingsratio – al vrij hoog door de AOW-uitkering. Wanneer over de AOW-franchise ook pensioen zou worden opgebouwd, krijgen met name lagere inkomens een hele hoge vervangingsratio, ten koste van het huidige besteedbaar inkomen.

De tweede pensioenpijler is een arbeidsvoorwaarde die in veel sectoren en beroepsgroepen verplicht is.²² Het aanvullend pensioen is de verantwoordelijkheid van (georganiseerde) werkgevers en werknemers die hier met elkaar afspraken over maken. In deze afspraken wordt onder andere de pensioenpremie vastgelegd, inclusief het werknemers- en werkgeversdeel. Ook worden afspraken gemaakt over de breedte van de pensioenregeling en of dit ook nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheidspensioen bevat, en meer specifieke afspraken over de invulling van de pensioenregeling.²³ De uitvoering van het aanvullend pensioen wordt vervolgens ondergebracht bij een pensioenuitvoerder (pensioenfonds, verzekeraar of premiepensioeninstelling). Zij beleggen de ingebrachte pensioenpremie, en keren het pensioen uit wanneer een deelnemer met pensioen gaat. Deze wijze van opbouwen van pensioen wordt ook kapitaaldekking genoemd. De totale pensioenopbouw is daardoor afhankelijk van rendementen op beleggingen.

Pensioenopbouw in de tweede pijler is niet verplicht. De overheid maakt sectorale verplichtstellingen wel mogelijk. Ongeveer 92% van werknemers met een pensioenregeling bij een pensioenfonds bouwt pensioen op bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds.²⁴ Dit geldt in veel sectoren in Nederland, bijvoorbeeld in de zorg en in de bouw. De verplichtstellingen worden aangevraagd door (een belangrijke meerderheid van) het georganiseerde bedrijfsleven en de minister van SZW besluit over het opleggen van een verplichtstelling. De overheid waarborgt het aanvullend pensioen met regelgeving en toezicht voor een zorgvuldig beheer van de ingelegde pensioengelden. Het gaat hier wat de rol van de overheid betreft dus niet om de arbeidsvoorwaardelijke kant van pensioen (de afspraken die (vertegenwoordigers van) werkgevers en werknemers maken), maar om de uitvoering van de pensioenregeling door pensioenfonds, pensioenverzekeraars, premiepensioeninstellingen en pensioenuitvoeringsorganisaties.

Het aanvullend pensioen kan bestaan uit een ouderdompensioen, nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheidspensioen. De meest bekende invulling van het aanvullend pensioen is het ouderdompensioen. Dit is een inkomensvoorziening die een pensioengerechtigde ontvangt via de pensioenuitvoerder. Het ouderdompensioen vervangt het wegvallende arbeidsinkomen, en is in de tweede pijler in alle gevallen een levenslange uitkering. Naast het ouderdompensioen

²² Voor zelfstandigen zijn er verschillende manieren om pensioen op te bouwen in de tweede pijler. De meest bekende zijn verplichtgestelde beroepspensioenregelingen. Daarnaast hebben zelfstandigen verschillende mogelijkheden om, als zij werknemer zijn geweest, nog door te sparen bij het voormalige pensioenfonds. In de Wet toekomst pensioenen zijn de mogelijkheden hiertoe ook verruimd.

²³ In het nieuwe pensioenstelsel bijvoorbeeld ook de doelen van de solidariteitsreserve en risicodelingsreserve.

²⁴ Er zijn op dit moment 39 verplichtstellingen voor bedrijfstakpensioenfonds. Daarnaast is het ABP een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds (dit is zo bij wet geregeld). Volgens data van DNB bouwen van de 6,2 miljoen actieve deelnemers bij pensioenfonds, 5,7 miljoen pensioen op bij een bedrijfstakpensioenfonds. Dit is ongeveer 92% van de werknemers. Zie: <https://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/> en <https://www.dnb.nl/statistieken/dashboards/pensioenfonds/pensioenfonds-toezicht>.

kennen de meeste pensioenregelingen in Nederland ook het nabestaandenpensioen en het arbeidsongeschiktheidspensioen. Het nabestaandenpensioen is een inkomen voor nabestaanden waarmee het inkomen van de overledene wordt vervangen. De uitkeringsdatum staat daarmee los van de pensioendatum. Het arbeidsongeschiktheidspensioen is een inkomen voor de voormalig werknemer die arbeidsongeschikt is geraakt en vormt een aanvulling op de WIA-uitkering. In dit IBO gaan we enkel in op het ouderdomspensioen, zowel waar het gaat om de analyse, conclusies en de beleidsaanbevelingen. Het nabestaandenpensioen en het arbeidsongeschiktheidspensioen zijn belangrijke onderdelen van het pensioenstelsel, maar een nadere beschouwing en analyse hiervan zou verkend moeten worden in een onderzoek of beschouwing over levensgebeurtenissen waar werkenden – naast hun eigen pensionering – mee te maken kunnen krijgen.

Pensioenhervorming – Wet toekomst pensioenen

Op 1 juli 2023 is de Wet toekomst pensioenen (Wtp) in werking getreden. Deze wet vormt het sluitstuk van een langlopende maatschappelijke discussie over de hervorming van met name de tweede pijler van het pensioenstelsel. Kortgezegd zorgt de wet ervoor dat vanaf uiterlijk 1 januari 2028 alle pensioenopbouw alleen nog mogelijk is in premieregelingen. Ook wordt geregeld dat bestaande pensioenopbouw overgeheveld kan worden naar de nieuwe pensioenregeling (dit wordt ook wel 'invaren' genoemd). In de Wtp zijn nog veel meer wijzigingen opgenomen. Voor de volledigheid refereren we naar de memorie van toelichting van de wet.²⁵

Deze wijzigingen betekenen dat het pensioenstelsel momenteel in transitie is naar het nieuwe pensioenstelsel. Deze transitie wordt primair uitgevoerd door sociale partners en pensioenuitvoerders en alle bij hen betrokken adviseurs en organisaties. De transitie is omvangrijk en dient zorgvuldig te geschieden. In dit IBO maakt de mogelijke impact van de transitie op pensioenen geen deel uit van dit onderzoek en wordt daarom buiten beschouwing gelaten. Voor de data-analyse wordt uitgegaan van de beschikbare data van al opgebouwde pensioenen op basis van het huidige pensioenstelsel.

1.1.3 Derde pijler: individuele oudedagsvoorzieningen

De derde pensioenpijler bestaat uit producten die mensen individueel afsluiten, zoals lijfrente en levensverzekeringen bij een verzekeraar. In de derde pijler staat vrijwillig sparen voor het pensioen centraal. De derde pijler wordt gebruikt door werkenden die geen of (te) weinig pensioen opbouwen in de tweede pijler. Sommige werknemers spreken met de werkgever af dat zij in plaats van een tweede pijler pensioen meer loon ontvangen en zelf kunnen kiezen of ze bijsparen in de derde pijler. Net als in de tweede pijler faciliteert de overheid pensioensparen fiscaal in de derde pijler. Met de Wet toekomst pensioenen (Wtp) is de fiscale premieruimte in de derde pijler (vanaf 1 januari 2023) verruimd van 13,3% naar 30% van het pensioengevend inkomen (voor de tweede en derde pijler samen).²⁶

1.1.4 Vierde pijler: individuele vermogensopbouw

Met de vierde pensioenpijler wordt overig vermogen bedoeld. Mensen kunnen op eigen initiatief vermogen opbouwen om hier tijdens pensionering gebruik van te maken, door het rendement op het opgebouwde vermogen te consumeren en/of het vermogen te benutten voor

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36067, nr. 3.

uitgaven. Het kenmerkende onderscheid van de vierde pijler is dat het initiatief bij het individu ligt en er specifiek gericht op pensioen geen bewuste prikkels zijn om bepaald vermogen vast te leggen voor de pensioendatum. Een belangrijk element in de vierde pijler is de eigen woning. Daar speelt de hypotheekrenteaftrek en het daaraan gekoppelde vereiste van verplichte aflossing een sterke fiscale rol waarmee het eigenwoningbezit wordt bevorderd. De eigen woning is echter als zodanig niet per definitie bestemd voor het pensioen. Dat betekent dat dit vermogen ook vóór de pensioendatum besteed kan worden. Dat neemt niet weg dat er mensen zijn die dit vermogen beschouwen als hun pensioenvermogen. Onder de vierde pijler verstaan we in ieder geval het vermogen in box 2 en 3. Dit bestaat uit spaargeld, beleggingen en onroerend goed, dus ook vermogen in de eigen woning of de eigen onderneming of overig onroerend goed. In tegenstelling tot de eerste drie pijlers zijn vrije besparingen en het vermogen in het eigen huis overerfbaar. Ze garanderen echter geen uitkering tot overlijden. Het zogenaamde langlevensrisico is dus niet gedekt. Dit betekent dat als mensen voor het grootste deel van hun pensioen op de vierde pijler zijn aangewezen, zij zelf verantwoordelijk zijn om in te schatten hoe lang ze nog leven en welk vermogen en inkomen zij daarbij nodig hebben. Vervolgens moet worden beoordeeld welke opbouw daarbij past.

Verzilveren van overwaarde in de eigen woning

Een groot deel van de senioren met een koopwoning heeft overwaarde in de woning. Een deel daarvan heeft de wens om de overwaarde te verzilveren. Senioren die willen verhuizen kunnen de overwaarde verzilveren door de woning te verkopen en te gaan huren of door te verhuizen naar een goedkopere koopwoning. In hoeverre dit daadwerkelijk mogelijk is hangt ook af van de beschikbaarheid van kleinere, goedkopere huurwoningen. Voor senioren die niet willen verhuizen zijn er verschillende verzilvermogelijkheden. Verzilveren kan via het afsluiten van een (tweede) aflossingsvrije hypotheek of een opeethypotheek. Ook bestaan er producten waarbij de woning kan worden verkocht en vervolgens gehuurd wordt van de koper ('sale and lease back'). Ook heeft het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) de Verzilverlening en Blijverslening. Gemeenten kunnen deze leningen van het SVn aanbieden om te faciliteren dat mensen langer in hun woning kunnen blijven wonen. In de praktijk wordt weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheden.

Elk product kent voor- en nadelen en kan afhankelijk van de individuele situatie van de consument de voorkeursoptie zijn. Zo is de rente op een aflossingsvrije hypotheek relatief laag ten opzichte van de rente op een opeethypotheek, maar moeten de rentelasten maandelijks betaald worden. Bij een opeethypotheek wordt de rente maandelijks bijgeschreven bij de hypotheeksom. De consument heeft zo geen maandlast, maar de hypotheekschuld neemt wel (exponentieel) toe gedurende de looptijd. Ook spelen risico's, zoals renterisico, restschuld en langlevensrisico een rol. Deze kunnen door de kredietverstrekker worden afgedekt, maar moeten wel betaald worden en worden daarom doorgaans verdisconteerd in de rente. Bij 'sale and lease back' kan men de waarde van de woning verzilveren en in de woning blijven wonen. Deze producten zijn relatief kostbaar: de bewoner krijgt niet de volledige waarde van de woning uitgekeerd en moet doorgaans huurlasten betalen. Het afsluiten van een aflossingsvrije hypotheek is de meest gebruikte manier om te verzilveren. Sale and lease back of het afsluiten van een opeethypotheek worden door consumenten vaak als complex gezien en worden minder gebruikt.

De ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spreken regelmatig met de sector via het zogenaamde Platform Hypotheken, ook over verzilveren

door middel van opeethypotheeken. Kredietverstrekkers en adviseurs geven aan dat de vraag naar opeethypotheeken beperkt is en dat zij ook in de toekomst een beperkte toename verwachten. De kosten voor het afdekken van risico's rondom opeethypotheeken zijn vaak hoger dan de prijs die de meeste consumenten bereid zijn te betalen.²⁷

Liquide vermogen is makkelijker in te zetten als pensioeninkomen, daarom maken we in de analyse onderscheid tussen liquide en illiquide vermogen. De smalle vierde pijler behelst enkel liquide vermogensvormen die mensen kunnen aanspreken. De brede vierde pijler definitie neemt ook het illiquide vermogen mee, waarbij de aanname geldt dat op het moment van pensionering mensen dit omzetten in liquide vermogen. Voor de eigen woning betekent dit bijvoorbeeld dat mensen de woning verkopen ten behoeve van pensioeninkomen.²⁸ Dat gebeurt in de praktijk niet vaak. Daarom kan de brede definitie worden gezien als een bovengrens van het beschikbare vermogen voor pensioeninkomen.

1.2 Rol van de overheid

De verschillende pensioenpijlers moeten ertoe leiden dat werkenden die in Nederland met pensioen gaan een bepaald pensioeninkomen hebben. Zoals ook blijkt uit de beschrijving in de eerste paragraaf, is de overheid op meerdere manieren betrokken bij het pensioenstelsel. In deze paragraaf wordt toegelicht welke economische theorie ten grondslag ligt aan het pensioenstelsel en wat de rechtvaardiging is voor het overheidsingrijpen.

1.2.1 Achterliggende theorie: levenscyclusmodel

Het levenscyclusmodel is behulpzaam bij het analyseren van het pensioenstelsel en de rol van de overheid. Dit economische model stelt dat individuen eerst gedurende een aantal perioden werken om financieel kapitaal op te bouwen, om vervolgens dit kapitaal te gebruiken op het moment dat ze met pensioen gaan.²⁹ Volgens dit model is het optimaal om zodanig te sparen dat het (verdisconteerde) marginale nut van consumptie gelijk is gedurende het gehele leven.³⁰ Het precieze verloop van consumptie over iemands leven hangt af van de tijdsvoorkeursvoet ten opzichte van de rente en eventuele verwachte inkomensgroei.³¹ Anders dan in het standaardmodel blijken individuen in werkelijkheid niet altijd in staat om de 'goede' keuzes te maken. Dat geldt in het bijzonder bij pensioenen: hoeveel en in welke vorm je moet sparen voor de oudedag is een complexe beslissing met ook nog eens een zeer lange tijdshorizon. Hierdoor ontstaan verschillende soorten marktfalen, zowel op micro- als op macroniveau, waardoor overheidsingrijpen nodig kan zijn. Naast marktfalen is het paternalistische motief ook een reden voor overheidsingrijpen. De gedachte hierbij is dat mensen in bescherming worden genomen tegen zichzelf. Met een onderwerp als pensioen, waarbij keuzes op korte termijn pas voelbaar zijn op de zeer lange termijn, is het voorstelbaar dat paternalisme een overweging vormt voor de wijze waarop de overheid ingrijpt. Onderstaande figuur geeft een weergave van de verschillende (vermogens)uitdagingen in verschillende levensfasen.³²

²⁷ Kamerstukken II, 2017/18, 32 847, nr. 416.

²⁸ Het is in de praktijk ook mogelijk om de woning als onderpand te gebruiken voor een (omkeer)hypotheek.

²⁹ Modigliani en Brumberg (1954).

³⁰ Bernheim et al (2001).

³¹ Beetsma et al (2015) Canon deel 18: Pensioenen.

³² SEO (2017) Evenwichtige vermogensopbouw.

Figuur 1: Vermogensopbouw over verschillende levensfasen
Bron: SEO (2017) *Evenwichtige vermogensopbouw*



1.2.2 Overheidsingrijpen – doelen en randvoorwaarden

Het overheidsingrijpen gaat gepaard met doelen en randvoorwaarden die de overheid nastreeft met betrekking tot het pensioenbeleid. In deze paragraaf schetsen we deze doelen en randvoorwaarden en wat de achterliggende redenen zijn voor het overheidsingrijpen. De doelen met betrekking tot het pensioenstelsel zijn: het voorkomen van armoede voor gepensioneerden en het faciliteren van het behouden van de levensstandaard bij pensionering. Een specifieke randvoorwaarde met betrekking tot dit doel is het gelijkmatig verdelen van inkomsten en uitgaven over de levensloop. Daarnaast zijn er randvoorwaarden voor de overheid bij het maken van keuzes met betrekking tot pensioen of die invloed hebben op het pensioenstelsel. De randvoorwaarden zijn: een gelijk speelveld tussen verschillende typen werkenden, een houdbaar pensioenstelsel en macro-economische stabiliteit.

1.2.2.1 Voorkomen van armoede

Om armoede onder ouderen te voorkomen, grijpt de overheid in door een basispensioen te financieren. Niet iedereen is in staat om tijdens het werkende leven financieel kapitaal op te bouwen voor hun pensioen. Dit kan te maken hebben met de hoogte van het inkomen, maar ook met (onvoorziene ontwikkelingen in) het arbeidsverleden. Denk bijvoorbeeld aan mensen die (deels) arbeidsongeschikt zijn, of mensen die net boven het wettelijke minimumloon verdienen. Zij hebben vaak te weinig verdienvermogen om tijdens de productieve fase van het leven geld apart te zetten voor het moment van pensionering. Zonder overheidsingrijpen zou dat betekenen dat deze groep het hele leven door zou moeten werken. Dit terwijl mensen die ouder worden, in sommige gevallen minder in staat zijn om bepaald werk nog uit te voeren en daarmee (financieel) voor zichzelf te zorgen. Om te voorkomen dat mensen die vanwege allerlei redenen onvoldoende pensioen hebben opgebouwd in armoede vervallen, financiert de overheid een basispensioen, de AOW. Dit algemene basispensioen, de AIO en de inkomensondersteuning via belastingkortingen en toeslagen zorgen ervoor dat we in Nederland lage armoede onder ouderen kennen.³³

1.2.2.2 Behoud van levensstandaard

Voor veel werkenden zou het terugvallen op enkel de AOW een flinke inkomensterugval betekenen. Om een inkomensterugval te voorkomen is het daarom mogelijk om gedurende het

³³ Van de 65-plussers tot 80 jaar heeft 2 tot 3% een inkomen onder de armoedegrens, tegen ruim 7% van de gehele Nederlandse bevolking (bron: SCP, 2019).

werkende leven aanvullend te sparen voor pensioen. Dat kan via de tweede tot en met vierde pijler van het pensioenstelsel. In hoeverre mensen deze keuzes individueel ook daadwerkelijk maken, hangt van verschillende factoren af. Het zelf regelen van pensioen kan voor mensen ingewikkeld en tijdrovend zijn. Daarnaast zorgt de *present bias* ervoor dat mensen de opbouw van pensioen gemakkelijk uitstellen. De meeste mensen denken onvoldoende vooruit bij financiële keuzes, doordat zij meer gewicht leggen op uitgaven in het heden dan in de toekomst. Dit wordt ook wel de *present bias* genoemd. Dit leidt ertoe dat mensen pensioenopbouw gemakkelijk uitstellen. Ook onderschatten werkenden vaak wat hun resterende levensverwachting is. Dat maakt niet uit voor pensioensparen in de tweede pijler, daar is het pensioen altijd levenslang, maar dat is niet het geval in de derde en vierde pijler.³⁴ Hierdoor is de onzekerheid over de hoogte van de benodigde pensioenuitkering groot. Door deze belemmeringen zou de situatie kunnen ontstaan dat grote groepen burgers geen of onvoldoende geld apart zetten voor hun pensioen, waardoor zij te maken kunnen krijgen met een sterke inkomensterugval. Deze kan in sommige gevallen dermate groot zijn dat de vaste lasten de inkomsten overstijgen. Vanwege de financiële en maatschappelijke consequenties die daaruit kunnen volgen en het gegeven dat mensen niet altijd in staat zijn om voldoende vooruit te plannen op het pensioen, treedt de overheid paternalistisch op door het opbouwen van pensioen te stimuleren.

Om pensioenopbouw te stimuleren en mensen te beschermen tegen de *present bias* zijn er door de overheid financiële prikkels ingevoerd. De overheid faciliteert op dit moment pensioenopbouw fiscaal door de pensioenaanspraken niet tot het loon en het vermogen te rekenen, maar deze pas te belasten bij uitkering (de 'omkeerregel'). De fiscale premieruimte die hiervoor benut kan worden, is voor de tweede en de derde pijler samen 30% van het pensioengevend inkomen.³⁵ Hierdoor is het voor mensen fiscaal aantrekkelijker wanneer zij meteen een deel van hun inkomen apart zetten voor hun pensioen, dan wanneer zij het zelf zouden moeten sparen (zie ook de analyse in hoofdstuk 3). De fiscale ruimte is begrensd. Dit is ook gebaseerd op de gedachte dat er niet bovenmatig gespaard moet worden voor pensioen, in lijn met het levenscyclusmodel.³⁶

Overstimulering van pensioenopbouw kan er tegelijkertijd ook voor zorgen dat de huidige levensstandaard onder druk komt te staan. Er zijn meerdere redenen waarom mensen meer sparen dan nodig. Zo kunnen mensen onwetend zijn over hun pensioenopbouw of de pensioenopbouw te laag inschatten waardoor ze meer opzijzetten dan nodig. Ook kan risicoaversie een rol spelen in het overmatig sparen voor het pensioen. Een belangrijke reden voor het meer dan nodig sparen voor het eigen pensioen is het motief om iets na te laten aan kinderen of kleinkinderen (*bequest motive*).³⁷ Onderzoek wijst zelfs uit dat ouderen die graag iets nalaten, bewust minder consumeren om dat te kunnen doen.³⁸ Ten slotte kennen we in Nederland tegenwoordig vaak verplichte aflossing op de hypotheek, en sparen veel werknemers verplicht pensioen. Gezamenlijk kan dit oversparen in de hand werken. Dat oversparen voor komt, kan gezien worden als een uitkomst van overheidsfalen.

Pensioen3daagse

Ieder jaar wordt er vanuit het platform Wijzer in Geldzaken de Pensioen3daagse georganiseerd. Gedurende drie dagen wordt er aandacht gevraagd voor pensioen met als doel bewustwording te creëren dat levensgebeurtenissen van invloed zijn op je pensioen.

³⁴ Lössbroek et al (2024).

³⁵ De verruiming van het fiscaal kader in de derde pijler geldt sinds 1 januari 2023.

³⁶ De fiscale facilitering voor aanvullende pensioenopbouw is begrensd qua premie-inleg (maximaal 30%) en tot welk inkomen (€ 137.800 in 2023) pensioen fiscaal gefaciliteerd is.

³⁷ De Nardi, M. (2004).

³⁸ Kopczuk, W. and J. P. Lupton (2007).

Het initiatief wil Nederlanders activeren om een eerste stap te zetten door het pensioeninkomen te controleren. Het streven hierbij is dat meer mensen financieel voorbereid zijn. De kracht van de Pensioen3daagse zit in de massale aandacht die het gedurende een piekperiode krijgt vanuit campagnevoering, de pensioenhulpdesk i.s.m. de Telegraaf en alle activiteiten die pensioenfondsen, werkgevers en financieel adviseurs organiseren.

1.2.2.3 Gelijk speelveld

De overheid streeft na om concurrentie tussen werkenden op de arbeidsvoorwaarde pensioen tegen te gaan. Wanneer een aantal werkgevers in een bepaalde sector of bedrijfstak geen pensioen aanbieden aan hun werknemers, kunnen diezelfde werkgevers – vanwege lagere kosten voor arbeid – tegen een lagere prijs producten en/of diensten aanbieden. Dit zal er dan toe leiden dat andere werkgevers in die bedrijfstak hun personeel eveneens geen pensioen zullen aanbieden om te kunnen concurreren. Hierdoor kan neerwaartse concurrentie ontstaan op de arbeidsvoorwaarde pensioen in een bedrijfstak. De reden dat werkgevers dit kunnen doen zonder substantieel werknemers te verliezen, is de marktmacht die werkgevers kunnen hebben op de arbeidsmarkt. De onderwaardering bij werknemers voor pensioen speelt ook mee. Het CPB vindt verschillende aanwijzingen dat er sprake kan zijn van marktmacht bij werkgevers, maar dat dit in geconcentreerde sectoren niet leidt tot een lager loon of mindere arbeidsvoorwaarden. Een mogelijke verklaring hiervoor vinden zij in het feit in dat vakbonden een effectief tegenwicht kunnen bieden tegen marktmacht van werkgevers, en dat zij mogelijk sterker zijn in geconcentreerde sectoren.³⁹

Om onderlinge concurrentie tussen werkenden tegen te gaan, geldt in sommige bedrijfstakken en voor sommige beroepsgroepen een verplichtstelling. De verplichtstelling vervult een belangrijke functie in ons pensioenstelsel. Een verplichtstelling kan afgegeven worden door de minister van SZW, maar enkel op aanvraag van het georganiseerde bedrijfsleven binnen een bedrijfstak. Dit bedrijfsleven moet naar het oordeel van de minister een belangrijke meerderheid vertegenwoordigen van de in die bedrijfstak werkzame personen (doorgaans tenminste 55% - 60%).⁴⁰ Dit geldt bijvoorbeeld voor de zorg en voor de bouw, maar ook voor fysiotherapeuten. Alle werkgevers binnen een bedrijfstak of met een specifiek beroep hebben hierdoor dezelfde pensioenregeling. De verplichtstelling zorgt voor bedrijfstakbrede solidariteit bij het delen van risico's, is van belang voor het verminderen van het aantal werknemers zonder pensioen en zorgt ervoor dat werkgevers binnen een bedrijfstak niet concurreren op de arbeidsvoorwaarde pensioen. Deze regeling komt onder druk te staan wanneer een groot deel werkenden binnen een bedrijfstak besluit om als zelfstandige verder te gaan. Ook komt dit doel onder druk te staan bij een te lage representativiteit van het georganiseerde bedrijfsleven.

Ten aanzien van pensioen bestaat er geen gelijk speelveld tussen verschillende typen werkenden. Zelfstandigen bepalen zelf welke voorzieningen zij treffen voor de oude dag, waarvoor zij de kosten zouden moeten doorrekenen in hun tarieven. Of dit ook lukt is afhankelijk van de onderhandelingspositie van de betreffende zelfstandige.⁴¹ Deze verschillen maken het voor werkenden relatief interessant om als zelfstandige te werken en voor opdrachtgevers om werk door een zelfstandige uit te laten voeren. Deze prikkel ligt bij de werkenden indien ze als zelfstandigen beschikken over een goede onderhandelingspositie en de risico's en voorzieningen in de tarieven

³⁹ Berge et al (2020).

⁴⁰ Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000.

⁴¹ Rijksoverheid (2015) IBO Zelfstandigen zonder personeel.

kunnen inprijzen. Omgekeerd kan de prikkel ook liggen bij de opdrachtgever, die een kostenvoordeel heeft wanneer een zelfstandige niet beschikt over onderhandelingsmacht en daardoor geen reserveringen in zijn tarief kan doorberekenen voor bijvoorbeeld de oudedag. In beide gevallen ontstaat er een ongelijk speelveld tussen werknemers en zelfstandigen.

Internationale vergelijking

In verschillende landen bestaat er geen of minder onderscheid tussen het pensioensysteem voor werknemers en zelfstandigen. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk een nationaal pensioenfonds ('Nest') opgezet door de staat. Voor werkgevers geldt een verplichting om pensioenregeling aan te bieden. Dit is op basis van een *auto-enrollment* systeem voor werknemers. Zelfstandigen hebben de mogelijkheid tot vrijwillige aansluiting, waar overigens maar beperkt gebruik van wordt gemaakt. IJsland verplicht pensioenopbouw in de tweede pijler voor alle werkenden. Werknemers (die niet verplicht zijn aangesloten bij een fonds) en zelfstandigen kunnen hierbij zelf een fonds kiezen. Er is een iets lagere verplichte inleg voor zelfstandigen dan voor werknemers (12% t.o.v. 15,5%). Zelfstandigen dragen gedurende het jaar af alsof zij het sectorgemiddelde verdienen, hetgeen aan het eind van het jaar wordt gecorrigeerd bij de belastingaangifte. Ten slotte is in Zweden eind jaren negentig een *Notional Defined Contribution* pensioen (NDC) ingevoerd. Zweedse werkenden leggen hier 16% van het inkomen in. Er is daarnaast ook sprake van een minimumuitkering voor degenen die onvoldoende hebben opgebouwd via dit systeem, vergelijkbaar met onze AOW. Boven op de AOW en NDC, bestaat ook een tweede pijler in Zweden, waaraan ongeveer 90% van de werknemers deelneemt en waarin de inleg beperkt is tot enkele procenten van de premiegrondslag. Het totale systeem is complex en de opgebouwde bedragen onder aan de streep liggen op ongeveer de helft van die in Nederland. Daar staat tegenover dat het systeem vrijwel volledig dekkend is, bijna alle werkenden vallen eronder.

1.2.2.4 Een financieel houdbaar pensioenstelsel

Een randvoorwaarde voor het overheidsingrijpen is de financiële houdbaarheid en toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel. Het pensioenstelsel is een belangrijk onderdeel van de sociale zekerheid, waar vanuit de overheidsfinanciën veel geld naartoe gaat. Zoals in paragraaf 1.1.2 aangegeven bestaat de druk op overheidsfinanciën op dit moment uit de fiscale facilitering in de omkeerregel (jaarlijks ongeveer € 17 mld. aan gedeerde belastinginkomsten). Daarnaast kost de eerste pijler van het pensioenstelsel, de AOW, ongeveer € 43 mld.⁴² waarbij daarnaast nog ongeveer € 2,7 mld. wordt uitgegeven aan inkomensondersteuning voor AOW-gerechtigden. Hiertegenover staan wel de ontvangen AOW-premies, zo'n € 24 mld. in 2022. Het overige deel is afkomstig uit algemene belastingmiddelen. Uiteindelijk is dit geld afkomstig van de belastingbetalers in Nederland.

Het maatschappelijk draagvlak voor het pensioenstelsel hangt onder meer af van de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel. Uiteindelijk hangt dit af van maatschappelijke voorkeuren. Een balans tussen de gedeerde belastinginkomsten en de omvang van inkomensondersteuning aan gepensioneerden is daarbij van belang. Dat de opbouw van pensioen niet tot te veel gedeerde belastinginkomsten leidt, is geregeld door een maximumbedrag op het

⁴² Kosten van de AOW in 2022.

fiscaal gefaciliteerd pensioensparen in te voeren (aftoppingsgrens).⁴³ Daarnaast is het van belang dat genoeg mensen deelnemen aan pensioenregelingen. Dit zorgt ervoor dat zij na pensionering niet te veel afhankelijk zijn van inkomensondersteuning. Ook is het van belang dat genoeg mensen bijdragen aan de kosten van de pensioenvoorzieningen in de eerste pijler, door voldoende belastinginkomsten te genereren tijdens het werkende leven. Vanwege de vergrijzing en de betaalbaarheid van de eerste pijler is de koppeling tussen de AOW-leeftijd en de levensverwachting geïntroduceerd. Een extra levensjaar verhoogt de AOW-leeftijd met acht maanden. Vanwege de verschillende financiële regelingen binnen het pensioenstelsel verschilt de mate van druk op de overheidsfinanciën tussen generaties, inkomensgroepen en verschillende typen werkenden. Naast financiële houdbaarheid kent het pensioenstelsel meerdere aspecten waarop houdbaarheid beoordeeld kan worden. De houdbaarheid van het pensioenstelsel hangt bijvoorbeeld ook samen met de bereidheid van nieuwe generaties (werknemers, werkgevers en zelfstandigen) om deel te nemen, wat naast betaalbaarheid ook afhangt van de vormgeving van het pensioenstelsel, daarbij kan de mate van herverdeling tussen generaties bijvoorbeeld een rol spelen. In dit IBO kijken we in de uitwerking primair naar de financiële houdbaarheid. Tegelijkertijd is de onzekerheid over de bereidheid van nieuwe generaties om te blijven deelnemen aan het pensioenstelsel een van de aanleidingen voor dit IBO. De Wtp speelt ook een belangrijke rol in het moderniseren van het pensioenstelsel waarmee uiteindelijk de maatschappelijke houdbaarheid vergroot kan worden.

Uit onderzoek blijkt dat de keuze van mensen om voor de pensioenleeftijd met pensioen te gaan samenhangt met hun financiële middelen.⁴⁴ Hier spelen drie financiële effecten een rol. Ten eerste het huidige inkomen. Een hoger arbeidsinkomen verhoogt de opportunitetskost van werken en maakt daarom de keuze om vroeger met pensioen te gaan duurder. Daartegenover staat dat een hoger inkomen het vroeger met pensioen gaan betaalbaarder maakt. Omdat deze twee effecten tegen elkaar inwerken, verschillen de uitkomsten van studies die het effect meten van inkomen op vervroegd met pensioen gaan. Het tweede financiële effect is het opgebouwde pensioeninkomen. Hoe hoger de pensioenaanspraken, hoe hoger de kans op eerder met pensioen gaan.⁴⁵ Ten slotte speelt ook vermogen een rol. Hoe meer vermogen iemand heeft, hoe eerder iemand met pensioen kan gaan. Dit geldt zowel voor zowel het vermogen in het eigen huis als voor liquide vermogensvormen. Het vermogen in de eigen woning zorgt immers voor lagere woonlasten.⁴⁶ Naast financiële effecten spelen uiteraard nog andere effecten een rol in de keuze om vervroegd met pensioen te gaan. Voorbeelden van deze effecten zijn werktevredenheid, gezondheid, sociale omgeving zoals een partner of vrienden die met pensioen gaan en regelingen die vervroegd uittreden vergemakkelijken.⁴⁷

⁴³ Eigen verantwoordelijkheid wordt genoemd op basis van de totstandkoming van het Witteveenkader, waarbij de Commissie Witteveen stelde dat een nadere bezinning nodig was om bijvoorbeeld excessief gefaciliteerd sparen als onbedoeld gebruik weg te nemen.

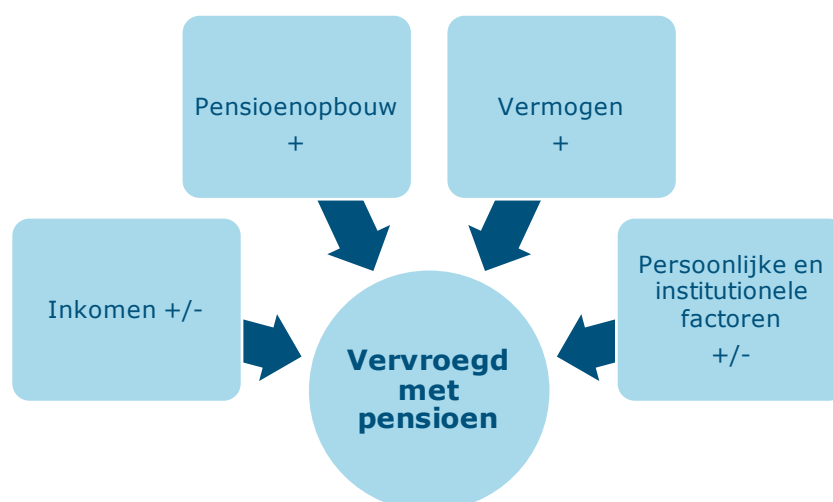
⁴⁴ Kuhn et al (2021).

⁴⁵ Büttler, M. (2009).

⁴⁶ Drobnič, S. (2002).

⁴⁷ Pilipiec et al (2020).

Figuur 2: Factoren die invloed hebben om vervroegd met pensioen te gaan



1.2.2.5 Macro-economische stabiliteit

De wijze waarop pensioen wordt gefinancierd en de verhouding tussen de financieringswijzen is van invloed op de macro-economische stabiliteit. Hierdoor is het voor de overheid van belang hier op enige wijze zicht op te houden en het in samenhang met ander beleid te bezien dat van invloed is op de macro-economische stabiliteit. Het borgen van de macro-economische stabiliteit vormt daarmee een randvoorwaarde binnen het pensioenbeleid.

De tweede pensioenpijler is voor huishoudens samen met het vermogen in het eigen huis de grootste illiquide vermogensbron in Nederland. Door lange balansen zijn we als land minder goed bestand zijn tegen inkomensschokken. Veel illiquide pensioenbesparingen zorgen ervoor dat huishoudens minder goed bestand zijn tegen inkomensschokken. Dit geldt nog wat sterker voor zelfstandigen dan voor werknemers omdat zelfstandigen vaker inkomensschokken ervaren. Voor zelfstandigen kan de illiquiditeit van pensioen daardoor een drempel vormen om voor pensioen te sparen. Door deze zogenaamde lange balansen van Nederlandse huishoudens kunnen de consumptie en de investeringen minder goed op peil gehouden worden bij financiële tegenslagen. Het gevolg daarvan was dat er tijdens de laatste financiële crisis relatief grote en procyclische economische fluctuaties waren.⁴⁸ Dit kan bij sommige groepen zorgen voor grotere financiële kwetsbaarheid, met name bij groepen die zich dit niet kunnen veroorloven omdat zij over onvoldoende financiële buffers beschikken.⁴⁹ Ook recenter onderzoek toont aan dat veel huishoudens niet in staat zijn om langdurig een financiële tegenvaller op te vangen.⁵⁰ De maatschappelijke consequenties hiervan bestaan uit onder andere langdurige en hogere werkloosheid en verminderde consumptie. De overheid heeft daarmee een rol in het dempen van schokken en stabiliseren van de economie. Tegenover het minder goed bestand zijn tegen inkomensschokken op korte termijn, staat dat pensioenopbouw gebaseerd op kapitaaldekking juist stabiliteit geeft op langere termijn. Bij bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen als vergrijzing kunnen consumptie en dus ook macro-stabiliteit op peil blijven.

Een optimale balans tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking van pensioenen is van belang vanuit het risicospreidingsoogpunt. Omslagfinanciering is gekoppeld aan lonen, terwijl

⁴⁸ Ji et al (2019).

⁴⁹ Bezemer (2022).

⁵⁰ Griffioen (2022).

kapitaaldekking gekoppeld is aan het rendement op kapitaalmarkten.⁵¹ Door beide financieringswijzen te combineren ontstaat er een spreiding van risico. Ook volgens de Wereldbank biedt een omslagstelsel een betere bescherming tegen onzekerheid op de financiële markten, maar minder tegen politiek risico en vergrijzing. Voor een kapitaaldekkingsstelsel is dit daarentegen precies andersom.⁵² Een combinatie van beide financieringswijzen biedt ook mogelijkheden voor risicodeling tussen generaties. Omslagfinanciering biedt de mogelijkheid om het loonrisico te delen en kapitaaldekking biedt de mogelijkheid voor het delen van het financieel risico. In Nederland is er een mix van beide financieringswijzen, waardoor de genoemde voordelen gerealiseerd worden. Het aspect van risicospreiding en risicodeling is een belangrijke functie van pensioenen naast behoud van levensstandaard na pensionering. Dit is verder geen onderdeel van dit IBO.

Als in een jaar de betaalde pensioenpremies hoger zijn dan uitgekeerde pensioenen kan dit leiden tot lagere economische groei; dit effect is echter niet zeker.⁵³ Volgens onderzoek van Bezemer⁵⁴ is er sprake van dat betaalde pensioenpremies hoger zijn dan uitgekeerde pensioenen in bijna alle jaren sinds de jaren '50, met uitzondering van de periode 1989-2001. Over of dit daadwerkelijk effect heeft op de economische groei bestaat geen overeenstemming: volgens de pensioensector worden de ingelegde pensioenpremies gebruikt voor allerlei investeringen door bedrijven en overheden, waardoor het geld feitelijk niet aan de economie onttrokken wordt.⁵⁵ Daar valt dan weer tegenin te brengen dat een groot deel van dit geld in het buitenland wordt geïnvesteerd.⁵⁶ Dit is verder geen onderdeel van de reikwijdte van dit IBO en wordt niet verder uitgewerkt.

⁵¹ Dit is de zogenaamde Aaron-conditie - zie Ewijk, C. van, en Meijdam, L. (2020).

⁵² Wereldbank (1995).

⁵³ Naar analogie van de spaarparadox van Keynes waarbij te veel sparen door consumenten leidt tot minder consumptie wat zorgt voor minder productie en lagere economische groei of zelfs krimp.

⁵⁴ Bezemer, D. (2022).

⁵⁵ Alphen, F. (2024).

⁵⁶ DNB (2024b).

Intermezzo Hoe kijken werknemers tegen pensioenopbouw aan?

Naast de kwantitatieve analyses en het literatuuronderzoek dat in het kader van dit IBO is verricht, zijn er focusgroepen opgezet, zodat dit IBO verrijkt wordt met de verhalen van werknemers, zzp'ers, werkgevers en gepensioneerden.⁵⁷ Deze kwalitatieve analyse is gebaseerd op kleinschalige kringgesprekken in acht focusgroepen. De onderzoeksresultaten zijn, gezien het beperkte aantal deelnemers, niet representatief, maar kunnen wel kleuring geven aan de bevindingen van de analyse. Dit intermezzo gaat in op de ervaringen van werknemers. Tussen de opvolgende hoofdstukken komen ook de ervaringen van zzp'ers, werkgevers en gepensioneerden aan bod.

Werknemers in een kwetsbare pensioenpositie

Voor de gesprekken met werknemers zijn met name werknemers met een kwetsbare pensioenpositie uitgenodigd. Deze situatie ontstaat onder andere door meerdere baanwisselingen, ziekte en/of het werkzaam zijn in een flexibel of tijdelijk dienstverband. Veel van de jonge werknemers waren nog niet bezig met hun pensioen. Bij een deel leek dit te komen omdat men geen vertrouwen heeft in het pensioenstelsel. Ook verwacht een deel van de jongeren dat zij tegen de tijd dat ze pensioengerechtigd zijn nog steeds goed in staat zijn om zichzelf van inkomen te voorzien.

“Ik ga er gewoon van uit dat ik nooit wat ga krijgen. Eén is omdat ik denk dat het pensioenstelsel niet houdbaar is, twee is omdat ik nooit met pensioen wil gaan. Ik wil gewoon tegen die tijd nog steeds leuke dingen doen.”

In de groep met werknemers ouder dan 45 jaar valt op dat men zich wat meer zorgen lijkt te maken over de eigen situatie. Zij realiseren zich dat het mogelijk is dat ze na hun pensionering met inkomensonzekerheid te maken kunnen krijgen.

“Ik vind het nu nog leuk om te werken, maar hoor om mij heen dat pensioen ook betekent dat je kan doen wat je wilt. Dan denk ik altijd wel, heb je tegen die tijd genoeg financiële zekerheid om te doen wat je wil?”

Een deel van de werknemers heeft juist veel vertrouwen in de werkgever. Ook 'de kop in het zand steken' komt vaak voor. Soms lukt meer opbouwen ook gewoon niet.

“Het zal wel goed geregeld zijn.”
“Ik steek een beetje mijn kop in het zand en hoop dat het goed gaat. Misschien heb ik dan genoeg, maar misschien ben ik er tegen die tijd niet meer.”
“Ik zou graag meer willen opbouwen, maar dat lukt niet. Ik doe wat ik kan en het is wat het is.”

Bevindingen sluiten aan bij ander onderzoek

Nederlanders vinden, van alle te regelen geldzaken, pensioenen het moeilijkste om te regelen.⁵⁸ Uit onderzoek blijkt dat men meer bezig is met het huidige inkomen dan met het inkomen bij pensionering. De focus ligt vaak op 'nu' kunnen blijven rondkomen, in plaats van na pensionering. Zeven op de tien werkenden geeft aan liever nu meer geld te besteden te hebben dan na

⁵⁷ De beleidsonderzoekers (2024).

⁵⁸ Wijzer in geldzaken (2018).

pensionering.⁵⁹ Verder blijkt dat zeven op de tien Nederlanders die recent minder zijn gaan werken, niet onderzochten welke gevolgen dit heeft voor hun pensioenopbouw.

Het Nibud heeft ook onderzocht in hoeverre men over de competenties beschikt om weloverwogen keuzes te maken met betrekking tot pensioen. Daaruit blijkt dat slechts vier van de tien Nederlanders tussen de 25 en 65 jaar enigszins zicht op hun situatie na pensionering heeft. Vier op de tien Nederlanders heeft nog geen acties uitgevoerd met betrekking tot het pensioen, maar is wel van plan dit te gaan doen. Eén op de vijf bereidt zich op geen enkele manier voor op de pensioensituatie en is dit ook niet van plan. Ook blijkt uit dit onderzoek dat minder dan de helft van de respondenten aangeeft een overzicht te kunnen krijgen van de inkomsten en uitgaven na pensionering. Slechts vier op de tien personen zijn in staat om op basis van dit overzicht te beoordelen wat mogelijk is om de financiële situatie aan te passen.

Daarmee zijn slechts vier op de tien mensen voorbereid op de financiële situatie na pensionering. Dit zijn met name 55-plussers, mensen met hogere inkomens en vermogens, en mensen die meer ruimte hebben om complexe materie te begrijpen en geconcentreerd met een taak aan de slag te kunnen.⁶⁰ Uit onderzoek blijkt dat veel mensen pensioeninformatie moeilijk te doorgronden vinden en niet goed weten hoe ze moeten beginnen. Deze beleving van ingewikkeldheid vormt een belemmering om daadwerkelijk actie te ondernemen met betrekking tot de pensioenvoorbereiding.⁶¹

⁵⁹ Ipsos/I&O research (2023).

⁶⁰ Nibud (2015).

⁶¹ Krjnen (2017).

2 Adequaar pensioen

Samenvatting hoofdstuk 2

De hoogte van een adequaat pensioen is niet alleen afhankelijk van individuele voorkeuren, maar ook van de (politiek) gewenste overheidsrol bij de facilitering van pensioen. Er is niet één definitie die aangeeft wat een adequaat pensioen is. De doelen 'voorkomen van armoede', 'behoud van levensstandaard' en de randvoorwaarde 'financieel houdbaar pensioenstelsel' kunnen richting geven om te komen tot een definitie van een adequaat pensioen:

- Vanuit **voorkomen van armoede** kan gesteld worden dat gepensioneerden niet onder een bepaald absoluut minimum mogen raken. Hiervoor wordt in dit IBO aangesloten bij de aanbeveling van de Commissie sociaal minimum.
- Om de **levensstandaard te behouden** kan gekeken worden naar een vervangingsratio. Bij een vaste vervangingsratio wordt in de literatuur een bruto vervangingsratio tussen de 70% en 80% gehanteerd.
- Ten slotte geldt dat het vanuit een **financieel houdbaar stelsel** bezien zinvol is om tot een bepaald maximum pensioenopbouw te faciliteren en sparen voor het pensioen vanaf daar tot de eigen verantwoordelijkheid te rekenen.

Om zicht te krijgen op welke groepen relatief veel en relatief weinig pensioen opbouwen is het nodig een beeld te hebben van welk pensioen voldoende is. Dit hoofdstuk beschrijft eerst op basis van literatuur hoe er tot een definitie van een adequaat pensioen gekomen kan worden. Vervolgens geven we hier een kwantitatieve invulling voor. Met deze invulling kan kwantitatief inzichtelijk gemaakt worden wat de omvang is van verschillende groepen die een pensioenverwachting hebben die relatief weinig, relatief veel of voldoende is. In hoofdstuk 3 worden deze resultaten getoond. Voor alle definities geldt dat we voor de kwantitatieve invulling de breedste inkomensdefinitie voor pensioen hanteren: namelijk de eerste tot en met vierde pijler breed.

Er is niet één definitie die aangeeft wat relatief weinig, relatief veel of een adequaat pensioen is. Er zijn verschillende uitgangspunten om een benadering te doen. Zo stelt de Europese Commissie dat een adequate pensioenopbouw I) sociale uitsluiting – met armoede in het bijzonder – moet voorkomen, II) het mogelijk maakt de levensstandaard te behouden na pensionering en III) solidariteit tussen en binnen generaties dient te bevorderen.⁶² De Wereldbank vult daarop aan dat de pensioenopbouw gelijkmatige consumptie (ook wel: *consumption smoothing*) over de levenscyclus mogelijk moet maken.⁶³

We beredeneren in dit IBO vanuit 'voorkomen van armoede', 'behoud van levensstandaard' en 'een financieel houdbaar pensioenstelsel' wat onder een adequaat pensioen verstaan kan worden. In onderstaande paragraaf wordt per uitgangspunt beredeneerd

⁶² Europese Commissie (2015).

⁶³ Holzmann, Hinz, Dorfman (2008).

wat onder een adequaat pensioen kan worden verstaan. Hierbij kijken we zowel naar de opbouw- als de uitkeringsfase.⁶⁴ Tenslotte wordt bij elk uitgangspunt een kwantitatieve duiding gegeven.

Normatieve keuzes voor een adequaat pensioen

De uitgangspunten 'voorkomen van armoede', 'behoud van levensstandaard' en 'een houdbaar pensioenstelsel' geven verschillende eerste invullingen voor een adequaat pensioen. Welke hoogtes je kiest voor de absolute ondergrens, de vervangingsratio en de absolute bovengrens zijn afhankelijk van welke rol je voor de overheid ziet in de facilitering van pensioenopbouw. Daarbij speelt ook mee welke vermogensbronnen je rekent tot pensioeninkomen en of je het middelloon of het eindloon als vertrekpunt neemt voor de vervangingsratio's.

De kwantitatieve uitwerking van een adequaat pensioen in de volgende paragrafen bevat dus een aantal keuzes en deze keuzes zijn arbitrair. Deze keuzes zijn gemaakt om in hoofdstuk 3 een eerste beeld te kunnen geven van welke groepen meer pensioen dan nodig opbouwen en welke groepen minder pensioen dan gewenst opbouwen. De systematiek van deze analyse kan desalniettemin ook worden gevolgd indien men andere (arbitraire) kwantitatieve keuzes zou maken.

2.1 Voorkomen van armoede

Er is een breed instrumentarium om armoede te voorkomen. In Nederland kennen we verschillende vormen van aanvullende inkomensondersteuning om te voorkomen dat mensen in armoede geraken. Voorbeelden hiervan zijn heffingskortingen en toeslagen, zoals de zorg- en huurtoeslag. De Commissie sociaal minimum heeft in 2023 onderzoek gedaan naar wat mensen minimaal nodig hebben om niet in armoede te geraken. Hierin stellen zij dat een uitgavenbenadering met de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud het meest geschikt is om te bepalen wat huishoudens nodig hebben.⁶⁵ Hierbij worden verschillende aannames gedaan om te komen tot ideaaltypische huishoudens, zoals dat alle huishoudens op het sociaal minimum in een sociale huurwoning wonen. In aanvulling hierop geldt dat het CBS, het SCP en het Nibud gezamenlijk werken aan een nieuwe, uniforme definitie voor armoede. De nieuwe armoedegrens wordt in het tweede kwartaal van 2024 gepresenteerd in een gezamenlijk eindrapport. Daarbij wordt armoede ook in een breder kader geplaatst. Armoede is niet alleen een kwestie van een tekort aan geld, maar manifesteert zich ook in bijvoorbeeld sociale uitsluiting, kansenongelijkheid, onzekerheid en wantrouwen naar andere mensen en instituties.

2.1.1 Voorkomen van armoede in de opbouwfase

In de opbouwfase voor pensioen zorgt de AOW-opbouw ervoor dat iedereen die voor de volledige opbouwperiode in Nederland woont zich geen zorgen hoeft te maken over een basisinkomen voor later. Alle werkenden betalen 17,9%⁶⁶ van hun inkomen als bijdragen aan deze volksverzekering. Daarnaast kennen we de AOW-franchise voor aanvullende pensioenopbouw, daarmee wordt rekening gehouden met dat er al wordt opgebouwd voor de AOW. Dit zorgt ervoor dat werknemers met lagere inkomens niet te veel voor hun pensioen sparen, zodat er niet te veel van het beschikbare loon naar het pensioen gaat (zie paragraaf 1.1.2).

⁶⁴ Nibud (2022).

⁶⁵ Commissie Sociaal Minimum (2023).

⁶⁶ Minimaal € 561, maximaal € 5.617. Bedragen uit 2024.

2.1.2 Voorkomen van armoede in de uitkeringsfase

De uitgavenbenadering van de Commissie sociaal minimum geeft een grens voor een pensioeninkomen waarmee armoede wordt voorkomen. Er kan gekeken worden naar het minimale bedrag waarvan een gepensioneerde rond zou moeten kunnen komen (uitgavenbenadering) of een percentage van het mediane of gemiddelde inkomen in een land (relatieve benadering).⁶⁷ De Commissie sociaal minimum stelt dat de uitgavenbenadering met de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud het meest geschikt is om te bepalen wat huishoudens nodig hebben.⁶⁸ De relatieve benadering heeft namelijk als nadeel dat het weinig zegt over of de groep die onder de grens valt ook daadwerkelijk moeite heeft met rondkomen.⁶⁹ Ook de uitgavenbenadering van het CBS is volgens de Commissie sociaal minimum minder geschikt, omdat deze gebaseerd is op het bijstandsniveau van 1979, voor inflatie gecorrigeerd. Deze lage-inkomensgrens geeft beperkt ruimte voor nieuwe inzichten over wat minimaal noodzakelijk is.

De Commissie sociaal minimum doet als aanbeveling om voor AOW'ers een jaarlijkse uitgavennorm te hanteren van € 20.976 voor alleenstaanden en € 29.940 voor paren om armoede te voorkomen.⁷⁰ Het Nibud heeft voor de Commissie sociaal minimum onder andere voor twee huishoudtypen (alleenstaanden en paren) met de AOW-gerechtigde leeftijd minimumvoorbeeldbegrotingen opgesteld. Om te voorkomen dat mensen met een inkomen op het sociaal minimum bij een kleine tegenslag direct in de problemen komen heeft de Commissie sociaal minimum daarbovenop een flexbudget van 6% gesuggereerd.⁷¹ Dit resulteert voor een alleenstaande AOW'er in een uitgavennorm van € 1.748 per maand (€ 20.976 voor 12 maanden) en voor een paar € 2.495 per maand (€ 29.940 voor 12 maanden). Deze uitgaven worden niet alleen vanuit de AOW, maar ook vanuit andere inkomensregelingen en -bestanddelen gefinancierd.⁷² De Commissie sociaal minimum stelt ook dat de hoogte van een flexbudget niet objectief vast te stellen is. De hoogte is een politieke keuze. Vanuit het perspectief voorkomen van armoede kan deze hoogte met een flexbudget van 6% gezien worden als de netto ondergrens voor een adequaat inkomen. Dit bestaat uit een volledige AOW en aanvullende inkomensondersteuning. Aangezien we in dit IBO alleen kijken naar de verwachte brutopensioenen en we inkomensondersteuning buiten beschouwing laten, kan worden beredeneerd dat een volledige AOW voldoet als adequaat pensioen.

2.1.3 Adequaar pensioen: voorkomen van armoede

Vanuit het perspectief 'voorkomen van armoede' voldoet een adequaat pensioen zolang dit niet onder een bepaald minimum valt. In deze uitwerking wordt specifiek gekeken of het pensioeninkomen niet onder het sociaal minimum valt, zoals vastgesteld door de Commissie sociaal minimum. Omdat het sociaal minimum een nettobedrag is, is dit bedrag is voor de berekeningen in hoofdstuk 3 gebruteerd naar een pensioeninkomen van € 16.427, gelijk aan de AOW in 2022.

Tabel 3: Grenzen adequaat pensioen volgens definitie 'Voorkomen van armoede'⁷³

VOORKOMEN VAN ARMOEDE	BEDRAGEN/PERCENTAGES
Nettominimumpensioeninkomen	€ 20.976 (sociaal minimum, 6% flexbudget)
Brutominimumpensioeninkomen	€ 16.427

⁶⁷ De Europese Unie hanteert 60% van het mediane besteedbare inkomen als grens voor het risico op armoede. De OECD gaat uit van een armoedegrens van 50% van het mediane inkomen.

⁶⁸ Commissie Sociaal Minimum (2023).

⁶⁹ Vrooman et al (2013).

⁷⁰ Dit zijn netto bedragen.

⁷¹ Zie ook Commissie sociaal minimum voor verdere toelichting van het flexbudget.

⁷² De inkomsten betreffen € 1.862 voor een alleenstaande AOW'er en € 2.537 voor een paar.

⁷³ Zoals in paragraaf 2.1.2 is aangegeven heeft het nettobedrag ook betrekking op andere inkomensregelingen en -bestanddelen. Omdat die niet tot het bruto-inkomen worden gerekend ligt het nettobedrag in tabel 3 hoger dan het brutobedrag.

2.2 Behoud van levensstandaard

In deze paragraaf beschrijven we hoe vanuit 'behoud van levensstandaard' gekeken kan worden naar het pensioen, zowel in de opbouwfase als in de uitkeringsfase. Voor de uitkeringsfase worden verschillende mogelijke uitwerkingen beschreven. Tot slot beredeneren we wat op basis van het behouden van de levensstandaard een adequaat pensioen zou kunnen zijn. Vooraf geldt de kanttekening dat in dit IBO alleen gekeken wordt naar de inkomenskant van het behouden van de levensstandaard. De kosten van leven worden niet zozeer geanalyseerd. In algemene zin geldt wel dat de vervangingsratio's rekening houden met lagere kosten vanaf pensionering.

2.2.1 Opbouwfase behoud van levensstandaard

Een adequate pensioenopbouw houdt ook rekening met een gelijkmatige consumptie over de levensloop. In de opbouwfase kunnen we volgens de theorie van het *consumption smoothing*-model onderscheid maken tussen twee fases waarin pensioen (en overig vermogen) wordt opgebouwd: 'spitsuur van het leven' en 'overschotfase'.⁷⁴ De eerste fase doet zich voor aan de start van de loopbaan en kenmerkt zich door een opstapeling van lasten, waarbij een deel daarvan nodig is voor de opbouw van vermogen in illiquide middelen zoals het huis en pensioen. Daartegenover staat een nog relatief laag inkomen. De tweede fase doet zich voor vanaf halverwege de loopbaan en wordt gekenmerkt door een (vermogens)overschot: het vermogen is opgebouwd, de uitgaven zijn stabiel en voorspelbaar. Als eventuele kinderen het huis uit gaan, gaan vaak de verplichte uitgaven ook naar beneden. Ook is het salaris relatief hoger, en hebben de meeste huishoudens in deze fase een groter deel van de woning afbetaald. Paragraaf 1.2.1 geeft een complete weergave van de levensfases inclusief (vermogens)uitdagingen.

Het huidige beleid houdt deels rekening met het gelijkmatig verdelen van het inkomen en uitgaven over de levensloop. Door de AOW-franchise (zie 1.1.2) wordt ervoor gezorgd dat mensen wiens inkomen niet hoger is dan de AOW, niet hoeven te sparen voor een aanvullend pensioen. Daarmee houden ze meer inkomen over voor nu. Voor overige groepen kan een hoge pensioenpremie in combinatie met hoge andere vaste lasten (zoals hypotheek en kinderopvang) ervoor zorgen dat ze nu moeite hebben om rond te komen later tegenover een bovenmatig pensioeninkomen.⁷⁵

2.2.2 Uitkeringsfase behoud van levensstandaard

2.2.2.1 Vlakke benadering uitkeringsfase behoud van levensstandaard

Een pensioeninkomen groter of gelijk dan 70% van het gemiddelde bruto-inkomen voor pensionering, kan worden beschouwd als toereikend om de levensstandaard te behouden.⁷⁶ Deze 70%-maatstaf kan beargumenteerd worden vanuit het idee dat men na pensionering niet meer hoeft te sparen, minder belasting betaalt, eventuele kinderen het huis uit zijn, er geen sprake meer is van werkgerelateerde uitgaven en het eventuele koophuis doorgaans afbetaald is.⁷⁷ De vervangingsratio hoeft daarom niet 100% te zijn om dezelfde levensstandaard te kunnen behouden. Daarnaast lijken ouderen met een hoog inkomen tijdens pensionering met steeds minder geld te kunnen rondkomen wanneer zij ouder worden.⁷⁸ Haveman et al. (2007) merken wel op dat de 70%-maatstaf een grove inschatting geeft van toereikendheid en dat afhankelijk van de

⁷⁴ SEO (2017).

⁷⁵ Nibud (2022).

⁷⁶ Haveman et al (2007), Boskin en Shoven (1987) en Bernheim et al. (2001).

⁷⁷ Lutjens (1989).

⁷⁸ Knoef (2017).

preferenties en samenstelling van huishoudens mensen dit anders kunnen ervaren. Ook maakt het uit of 70% de bruto- of netto-vervangingsratio betreft. De Wtp gaat uit van een fiscaal gefaciliteerde opbouw van 75% van het gemiddeld brutoloon in 40 jaar (of 80% in 42,5 jaar).

Bruto- en nettovervangingsratio's

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen een netto of bruto vervangingsratio. De bruto vervangingsratio vergelijkt het bruto-inkomen voor pensioenering met het bruto-inkomen na pensioenering.⁷⁹ De netto vervangingsratio vergelijkt het netto-inkomen voor pensioenering met het netto-inkomen na pensioenering. Het netto-inkomen is het bruto-inkomen min belastingen plus inkomensregelingen, zoals toeslagen en heffingskortingen. In de praktijk kunnen deze vervangingsratio's erg verschillen. Dit blijkt ook uit de analyse van het effect van pensioensparen, zie Hoofdstuk 4. Ten slotte maakt het ook uit of je het inkomen voor pensioenering bepaalt op basis van het laatstverdiende inkomen (eindloon) of op het gemiddelde loon tijdens het werkende leven (middelloon). Ook maakt de arbeidsvorm uit. Zelfstandigen betalen doorgaans bijvoorbeeld relatief minder belasting voor pensioenering. Zij gaan er qua belastingdruk minder op vooruit bij pensioenering dan werknemers. In dit IBO vergelijken we het bruto-pensioeninkomen met het bruto-middelloon, zoals ook gebruikelijk in de uitvoeringspraktijk.

Een belangrijk element voor in hoeverre huishoudens zich richten op het behouden van de levensstandaard, is in hoeverre het pensioen aansluit bij de verwachtingen. Een vervangingsratio van 70% - 80% is gangbaar in Nederland. Onderzoek onder Nederlandse huishoudens laat zien dat zowel werknemers als zelfstandigen een vervangingsratio van 70% tot 80% van het laatst verdiende salaris verwachten.⁸⁰ Hier kunnen mensen hun spaarpatroon op inrichten. Een pensioeninkomen dat niet voldoet aan die verwachting kan ervoor zorgen dat het pensioen als inadequaar wordt beschouwd. Dit impliceert ook dat wanneer er gedurende de opbouwfase grote veranderingen optreden met betrekking tot de spaarmogelijkheden, het lastiger wordt voor mensen om dit achteraf te repareren. Dit zou leiden tot nutsverlies. Dit betekent ook dat beleidsaanbevelingen hier rekening mee moeten houden.

2.2.2.2 Inkomensafhankelijke benadering uitkeringsfase behoud van levensstandaard

Het is ook mogelijk om een inkomensafhankelijke benadering op te stellen voor een adequaat pensioen. Vanuit 'behoud van levensstandaard' kan voor een adequaat pensioen ook onderscheid gemaakt worden in minimaal benodigde vervangingsratio's tussen inkomensgroepen.⁸¹ Mensen met een hoog inkomen kunnen mogelijk relatief makkelijker bezuinigen na pensioenering, terwijl mensen met een laag inkomen een hoog vervangingspercentage nodig hebben om rond te kunnen blijven komen na pensioenering. Op basis van een survey waarin mensen werden gevraagd naar hun beoogde uitgaven tijdens pensioenering, blijkt dat mensen met een hoog inkomen gemiddeld gezien met een lagere vervangingsratio genoegen nemen.⁸² Daarnaast geldt dat lagere inkomens een relatief hoger gedeelte van hun inkomen uitgeven aan basisbehoeften. Wanneer cognitieve vermogens afnemen wordt het moeilijker om te plannen, te organiseren en initiatief te nemen. Dat leidt tot lagere uitgaven.⁸³ Hogere inkomens hebben vaker een (gedeeltelijk) afgeloste

⁷⁹ Bruto-inkomen na pensioenering is gelijk aan het inkomen uit de AOW plus het inkomen uit de tweede tot en met de vierde pijler.

⁸⁰ Alessie et al (2011).

⁸¹ Knoef (2013).

⁸² Binswanger, J. en Schunk, D., (2011).

⁸³ Kools, J. en Knoef, M.(2019).

woning en daardoor lagere woonlasten. Ook uit onderzoek onder Nederlandse huishoudens blijkt dat de gevoeligheid voor pensioenschokken varieert met de leeftijd: de doelen van ouderen werden het sterkst beïnvloed. Op de korte termijn blijkt consumptie van huishoudens met een laag inkomen gevoeliger te zijn voor vermogensschokken (zij hebben een relatief hoge marginale neiging om te consumeren), en blijkt dat op de lange termijn huishoudens met een hoog inkomen hun doelen voor pensioenuitgaven meer aanpassen na een vermogensschok. Huishoudens met een laag inkomen hebben relatief hoge essentiële uitgaven. Daarom kunnen ze er op de lange termijn de voorkeur aan geven om meer te werken of later met pensioen te gaan, in plaats van hun pensioendoelstellingen naar beneden bij te stellen (naast het aanpassen van de huidige consumptie). ⁸⁴

In het Verenigd Koninkrijk wordt gewerkt met inkomensafhankelijke vervangingsratio's. ⁸⁵ De pensioenambitie varieert van 80% voor de laagste inkomenscategorie, naar 67% voor de middeninkomens, tot 50% voor de hoogste inkomens. Tabel 4 laat de beoogde netto-vervangingsratio's zien per inkomensgroep. In Nederland zorgt de aftoppingsgrens er ook voor dat de hoogste inkomens relatief lagere vervangingsratio's kunnen hebben.

Tabel 4: Beoogde netto-vervangingsratio's per inkomenskwintiel⁸⁶

INKOMENSHOOGTE (QUINTIELEN)	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Beoogde vervangingsratio	1,10	0,93	0,82	0,71	0,60

2.2.3 Adequaat pensioen: behoud van levensstandaard

Voor het bepalen van de inkomensgrenzen van behoud van levensstandaard kijken we naar de vervangingsratio's. Daarnaast hanteren we ook een absoluut minimum. Aansluitend bij de bevindingen uit de literatuur over de verschillende benodigde vervangingsratio's tussen inkomensgroepen, stellen we in deze kwantitatieve uitwerking dat alle inkomensgroepen minimaal een pensioeninkomen moeten hebben ter hoogte van het sociaal minimum. Hebben mensen een pensioen inkomen daarboven, sluiten we aan bij de maatstaf van 70% - 80% van het bruto-middeloon.

Tabel 5: Grenzen adequaat pensioen volgens definitie 'Behoud van levensstandaard'

BEHOUD VAN LEVENSTANDAARD	BEDRAGEN/PERCENTAGES
Nettominimumpensioeninkomen	€ 20.976 (sociaal minimum, 6% flexbudget)
Brutominimumpensioeninkomen	€ 16.427
Brutovervangingsratio	70% - 80%

2.3 Een financieel houdbaar pensioenstelsel

Het pensioenstelsel biedt mensen in Nederland veel, maar kost tegelijkertijd ook geld. De overheid streeft na om hier een balans in te vinden. De rol van de overheid vindt daarmee ook zijn weerslag in hoe naar de financiën van het pensioenstelsel wordt gekeken. Daarmee bieden de overheidsfinanciën een kader voor wat de overheid ziet als een relatief adequaat pensioen. Tot een bepaald pensioenniveau is fiscale facilitering en ondersteuning gerechtvaardigd, daarna kan het gezien worden als eigen verantwoordelijkheid. Dit is ook te onderbouwen vanwege mogelijke negatieve neveneffecten van relatief veel pensioensparen. Oversparen impliceert in de eerste plaats

⁸⁴ De Bresser et al. (2021).

⁸⁵ Pension Commission (2004).

⁸⁶ Gebaseerd op data uit De Bresser, Kools en Knoef (2021).

dat groepen gedurende de levensloop niet voldoende in staat zijn geweest om hun consumptie te spreiden. Mogelijk kan dit ook hebben geleid tot te weinig financiële vrijheid tijdens de pensioenopbouw. Dit kan wat arbeidsmarktkeuzes beïnvloeden, bijvoorbeeld een stimulans om minder te werken of om als zelfstandige te werken zonder pensioenopbouw. Daarnaast kan oversparen ervoor zorgen dat bepaalde groepen ervoor kiezen eerder te stoppen met werken, wat bij kan dragen aan de arbeidsmarktkrapte (zie ook hoofdstuk 1). In de uitwerking van een mogelijke definitie op basis van een financieel houdbaar pensioenstelsel is gekeken naar wat dit betekent voor het beleid in de opbouwfase van pensioen. Daarmee zou het pensioensparen aan de voorkant beperkt worden. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan zojuist genoemde neveneffecten. Een alternatieve methode om hetzelfde doel in financiële termen te behalen is door de belastingheffing in de uitkeringsfase aan te passen. Deze variant werken we hier niet uit. In deze uitwerking geldt een absoluut maximum, net zoals in het huidige pensioenstelsel het geval is. Voor het absolute maximum wordt uitgegaan van een verkrapping van het huidige beleid. De pensioenopbouw wordt minder gefaciliteerd. Dit betreft geen advies, maar maakt inzichtelijk wat een verkrapping voor gevolgen zou kunnen hebben voor verschillende pensioengroepen. Uiteindelijk is het aan de politiek om te besluiten in hoeverre dit wenselijk is.

De betaalbaarheid van het pensioenstelsel hangt naast hoe de overheid haar rol opvat ook af van demografische ontwikkelingen. De AOW-leeftijd speelt een belangrijke rol in de betaalbaarheid van het stelsel, met name in de eerste pijler. Voor de AOW-leeftijd zijn in recente jaren al maatregelen getroffen die de betaalbaarheid ten goede komen, zoals de koppeling van de levensverwachting aan de AOW-leeftijd. De kosten van de AOW worden buiten beschouwing gelaten.

2.3.1 Opbouwfase houdbaar pensioenstelsel

Tijdens de opbouwfase profiteren deelnemers in de tweede en derde pijler van de fiscale facilitering via de omkeerregel en het niet belast zijn in de box 3 dan wel de box 3-vrijstelling voor nettopensioen en de nettolijfrente. Niet-participanten in de tweede of derde pijler maken geen gebruik van deze fiscale voordelen in de opbouwfase. Bij hetzelfde brutoloon betalen zij dan meer belasting, wat een gunstig effect heeft op de overheidsfinanciën. Ook hebben zij bij hetzelfde brutoloon een hoger nettoloon, waardoor zij minder recht hebben op inkomensondersteuning, zoals toeslagen. Daarnaast maken zij geen gebruik van de box 3-vrijstelling voor het nettopensioen en de nettolijfrente. Na pensionering geldt het omgekeerde: de mensen met meer pensioen hebben minder inkomensondersteuning nodig en betalen meer belasting.

Een houdbaar stelsel vanuit het perspectief van de overheidsfinanciën bezien kan hierbij als uitgangspunt gelden voor het vaststellen wat relatief veel pensioen is. Het gaat er hierbij om tot welk niveau van pensioenopbouw de maatschappij dit dient te faciliteren en vanaf welk niveau aanvullende pensioenopbouw (of sparen) een eigen verantwoordelijkheid hoort te zijn. In het verleden is hier nadrukkelijk naar gekeken, met de invoering van de aftoppingsgrens als resultaat. Daarbij geldt de gedachte dat tot een bepaald niveau pensioenopbouw fiscaal gefaciliteerd wordt, en de maatschappij er als collectief aan bijdraagt. Vanaf een bepaald niveau wordt aanvullende pensioenopbouw een eigen verantwoordelijkheid. De maatstaf werd gesteld op dat pensioenopbouw fiscaal gefaciliteerd zou worden tot drie keer modaal. Daarna is deze maatstaf met de inflatie gecorrigeerd. In 2024 is de hoogte van de aftoppingsgrens ongeveer drie keer modaal (€ 137.800).⁸⁷

⁸⁷ Ter vergelijking: drie keer het modale inkomen (€44.000) in 2024 is € 132.000.

2.3.2 Uitkeringsfase houdbaar pensioenstelsel

In de uitkeringsfase ontvangt de overheid belastingopbrengsten over het pensioeninkomen en keert de overheid inkomensondersteuning uit om het pensioeninkomen te ondersteunen. Bij personen met een onvolledige AOW vult de overheid het inkomen onder voorwaarden aan tot het sociaal minimum, zie paragraaf 1.1.1.

2.3.3 Adequaar pensioen: een financieel houdbaar pensioenstelsel

Voor de kwantitatieve uitwerking van een adequaat pensioen vanuit het perspectief van de overheidsfinanciën, hanteren we naast een absoluut minimum en een vervangingsratio, ook een absoluut maximum. Voor het absolute minimum en de te behalen vervangingsratio wordt aangesloten bij de kwantitatieve uitwerking van 'behoud van levensstandaard'. Het maximum is afgesteld op dat de pensioenopbouw tot twee keer modaal (niveau 2022) fiscaal wordt gefaciliteerd. Als er gedurende 40 jaar maximaal wordt opgebouwd, leidt dit tot een maximaal pensioeninkomen van € 58.500.⁸⁸ Volgens cijfers van het CBS over 2022 zijn er zeer weinig pensioenhuishoudens met een pensioeninkomen boven de € 58.000.⁸⁹ Afhankelijk van welke rol er wordt gezien voor de overheid in het faciliteren van pensioenopbouw, kan deze grens ook hoger of lager liggen.⁹⁰

Tabel 6: Grenzen adequaat pensioen volgens definitie 'Financieel houdbaar pensioenstelsel'

HOUDBAAR STELSEL	BEDRAGEN/PERCENTAGES
Nettominimumpensioeninkomen	€ 20.976 (sociaal minimum, 6% flexbudget)
Brutominimumpensioeninkomen	€ 16.427
Vervangingsratio	70% - 80%
Brutomaximumpensioeninkomen	€ 58.500

⁸⁸ De bijbehorende aftoppingsgrens om te komen tot een pensioeninkomen van anderhalf keer modaal is € 78.000 (€ 58.500 / 75%).

⁸⁹ CBS (2022c).

⁹⁰ Zie ook het kader 'Normatieve keuzes voor een adequaat pensioen' in de inleiding van dit hoofdstuk.

Intermezzo Hoe kijken zzp'ers naar pensioenopbouw?

Als vervolg op het eerste intermezzo over de ervaringen van werknemers met pensioenopbouw, gaat dit tweede intermezzo in op de ervaringen van zzp'ers. Er zijn twee gesprekken gehouden, een met zzp'ers onder de 45 jaar en een met zzp'ers boven de 45 jaar.

Tijdens de gesprekken met zzp'ers komt naar voren dat men hoopt tegen de tijd van het pensioen nog fit genoeg te zijn om (beperkt) door te kunnen werken. Daarnaast valt op dat velen van hen andere vormen van vermogensopbouw noemen als bron van inkomsten, zoals beleggingen in goud, crypto en vastgoed. Pensioensparen wordt slechts door een enkeling genoemd.

“Ik investeer het in verschillende potjes. Ik houd het niet op de bank. Ik vind het wel belangrijk om de controle erop te houden. Ik zet het geld daarom niet op een pensioenrekening, maar investeer in andere zaken, zoals goud en crypto.”

Oudere zzp'ers hebben vaak al pensioen opgebouwd in een eerdere baan in loondienst.

“Ik heb pensioen opgebouwd toen ik in loondienst werkte. Daarnaast heb ik geld apart gezet voor mijn oudedag. Maar het is lastig om te voorspellen hoeveel ik dan nodig heb. Ik heb geen pensioenverzekering afgesloten. Ik heb al iets opgebouwd en heb dan ook recht op AOW.”

De meeste zzp'ers die we gesproken hebben zijn zich er bewust van dat het zzp-schap gepaard gaat met meer risico's. De meeste zelfstandigen hebben geen arbeidsongeschiktheidsverzekering en ook geen pensioen(verzekering).

“Ik neem nu absoluut meer risico. Nu ben ik langzamerhand gaan kijken naar wat ik wil regelen. Ik heb een WA en leg geld apart in een pensioenpotje. Maar that's it. Als ik tegen een boom rij, heb ik nu een probleem. Dat is ergens wel een bewust risico wat ik nu neem, maar daardoor kan ik effectiever werken.”

Het niet regelen van het pensioen komt bij een deel van de zzp'ers door de hoge kosten van het pensioensparen, die ze niet kunnen missen. Bij een ander deel staat het onderwerp simpelweg laag op de prioriteitenlijst. Daarnaast vindt men het ook vaak ingewikkelde materie waardoor men bang is fouten te maken.

“Ik ben wel bezig met lezen over pensioen, maar heb er nog niets voor afgesloten. Het ligt me niet goed, dus daarom is het ook wel flink uitzoekwerk. Het is voor mij een goed voornemen om dit jaar een pensioenverzekering af te sluiten.”

Deelnemers geven aan behoefte te hebben aan concrete en neutrale informatie op het gebied van pensioen, zodat ze weten welke mogelijkheden er zijn. Ook zou het volgens de zzp'ers goed zijn om deze informatie te krijgen bij de start van het ondernemerschap, zodat je ook bewust wordt gemaakt van de nadelen.

“Werknemers komen er meer mee in aanraking, via overzichten. Als zzp’er weet je van niks. Het geld klotst tegen de plinten in het begin. Niemand die tegen je zegt: ‘is het niet verstandig om even te kijken naar allerlei regelingen? De bewustwording is niet geregeld.’”

“Ik keek altijd met enige jaloezie naar zzp’ers. Je kan meer met je uren schuiven en het meer naar je hand zetten. Maar je hebt ook wel voordelen voor loondienst en dat zijn dit soort dingen. Dat zie je pas als je erin gaat verdiepen. Zzp’en is toch minder rooskleurig dan je van tevoren denkt.”

Bevindingen in lijn met ander onderzoek

Deze resultaten zijn grotendeels in lijn met eerder onderzoek onder zzp’ers over hun houding jegens pensioen. Daaruit blijkt dat de helft van de ondervraagde zzp’ers nog niets geregeld heeft voor het pensioen, waarbij ‘geen geld/te weinig inkomsten’ als belangrijkste oorzaak wordt genoemd.⁹¹ Uit ander onderzoek blijkt dat een groot deel van de huishoudens met zzp’ers wel pensioen op heeft gebouwd in de tweede pijler, maar dat de bedragen aanzienlijk lager liggen dan bij werknemers.⁹² Verbeterde informatie en een grotere rol voor de Kamer van Koophandel worden ook in eerder onderzoek aangedragen als opties om de pensioenpositie van zelfstandigen te verbeteren. In aanvulling hierop wordt in een ander onderzoek nog de aanbeveling gedaan om, wanneer het gaat om pensioen, zzp’ers niet als homogene groep te behandelen. Hoger opgeleide en boven modaal verdienende zzp’ers vinden vaker dat het pensioen iets is dat doorlopend aandacht verdient, terwijl lager opgeleide en beneden modaal verdienende zzp’ers meer de neiging lijken te hebben om de pensioensituatie niet onder ogen te willen zien.⁹³ Er is op dit moment veel aandacht voor de pensioensituatie onder zelfstandigen. Dit blijkt onder meer uit recent verschenen rapporten van de Taskforce Inkomen voor Later⁹⁴ en het advies van de Stichting van de Arbeid ‘Pensioenopbouw zelfstandigen in de tweede pijler’.⁹⁵

⁹¹ *Motivaction (2017).*

⁹² *Zwinkels et al (2017).*

⁹³ *Motivaction (2017).*

⁹⁴ *Taskforce Inkomen voor Later (2024).*

⁹⁵ *Stichting van de Arbeid (2024).*

3 De pensioenopbouw in cijfers

Samenvatting hoofdstuk 3

Op verzoek van dit IBO is door Biesenbeek et al. (2024) op basis van CBS-microdata de verwachte brutopensioeninkomens per jaar berekend (zie bijlage 10). Daaruit blijkt dat de pensioenopbouw sterk verschilt per huishouden en van vele factoren afhankelijk is. Wel zijn een aantal rode draden te onderscheiden:

- Veel huishoudens in Nederland hebben voldoende pensioeninkomen om de levensstandaard voort te zetten. Hierbij geldt dat hoe hoger het inkomen is voor pensionering, hoe hoger het verwachte pensioeninkomen zal zijn.
- Wel is er veel spreiding binnen inkomensdecielen. Wanneer gekeken wordt naar verklarende achtergrondkenmerken, valt op dat zelfstandigen, flexwerkers, vrouwen en migranten vaker een kwetsbare pensioenpositie hebben dan doorsnee huishoudens.
- Vooral voor zelfstandigen zijn de brutovervangingsratio's hoger wanneer het vermogen in de eigen woning en onderneming wordt meegerekend.
- Voor personen met een eerste generatie migratieachtergrond zorgt het huidige pensioenbeleid er maar deels voor dat zij niet in armoede raken. Bovendien zijn ze oververtegenwoordigd in de onderste inkomensdecielen, waardoor het lastiger is de pensioenopbouw te compenseren in de overige pijlers.
- Groepen met een hoger inkomen in 2022 hebben vaak ook een hoger pensioeninkomen. Daarnaast hebben werknemers, woningbezitters en DGA's vaak een hogere pensioenopbouw.

Om een beeld te krijgen van de verwachte pensioenopbouw uit de vier pijlers, en van welke groepen een adequaat pensioen opbouwen, is op verzoek van dit IBO door Biesenbeek et al. (2024) een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Paragraaf 3.1 beschrijft in het kort welke aannames in deze analyse zijn gehanteerd en hoe de resultaten moeten worden geïnterpreteerd. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens ingegaan op de verwachte pensioeninkomens en de verwachte brutovervangingsratio's. Hierbij wordt ingegaan op de resultaten van de analyse naar welke groepen een pensioen opbouwen dat meer of minder is dan nodig. Daarnaast worden verschillende groepen uitgelicht, waarvan volgens eerdere studies te verwachten is dat zij een afwijkende pensioensituatie hebben.⁹⁶

3.1 Verwachte pensioenopbouw

3.1.1 Berekeningen en aannames

Biesenbeek et al. (2024)⁹⁷ berekenen het verwachte brutopensioeninkomen en de bijbehorende bruto vervangingsratio's vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd op basis van data over 2022. Op basis van CBS-microdata⁹⁸ is gekeken naar alle huishoudens met een hoofdkostwinner van 35 jaar of ouder⁹⁹ en die in Nederland ingeschreven staan. Er is een inschatting gemaakt hoe hun pensioen en overige vermogen – zowel liquide als illiquide vermogen – zich tot

⁹⁶ Zelfstandigen, mensen met een migratieachtergrond, vrouwen, werknemers in een flexibel dienstverband (Bron: DNB, 2022a).

⁹⁷ Bijlage 10 bij dit IBO.

⁹⁸ Microdata zijn koppelbare administratieve data op persoonsniveau van alle Nederlandse huishoudens.

⁹⁹ Personen jonger dan 35 jaar zijn buiten beschouwing gelaten, omdat hun inkomen sterk verandert, en het toekomstige (pensioen)inkomen moeilijk te voorspellen is.

aan de AOW-gerechtigde leeftijd ontwikkelt. De methode volgt zoveel mogelijk Knoef et al. (2016), zodat de resultaten zo vergelijkbaar mogelijk zijn met eerdere studies.¹⁰⁰ Een belangrijk verschil ten opzichte van de studie van Knoef et al. (2016) is dat er in 2022 integrale data beschikbaar zijn, in plaats van een steekproef.

Om de verwachte brutopensioeninkomens en -vervangingsratio's te berekenen, is het nodig een aantal aannames te doen. De belangrijkste aanname is dat de analyse qua arbeidsmarkt en demografie een statische benadering hanteert. Dit betekent dat wordt aangenomen dat huishoudsamenstellingen constant blijven, dat iedereen die in 2022 in Nederland woonachtig was daar ook woonachtig blijft, dat iedereen in dezelfde arbeidsmarktpositie (werknemer of zelfstandige) met dezelfde arbeidsmarktduur blijft werken vanaf 2022 tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd en dat het inkomen constant blijft tot de pensioengerechtigde leeftijd. Daarnaast zijn er per pijler ook verschillende aannames gemaakt over de ontwikkeling van vermogen, zie onderstaand kader.

De verwachte brutopensioeninkomens en -vervangingsratio's worden voornamelijk op huishoudniveau weergegeven, omdat vermogen alleen op huishoudniveau wordt geregistreerd. Bovendien kunnen partners vaak aanspraak maken op (een deel van) het ouderdomspensioen van partners. De pensioeninkomens van tweepersoonshuishoudens zijn gestandaardiseerd, zodat ze vergelijkbaar zijn met eenpersoonshuishoudens. Daarvoor gebruiken Biesenbeek et al. (2024) de equivalentiefactor 1.4 van het CBS. Voor een aantal relevante groepen, zoals mannen en vrouwen, laten we naast het verwachte pensioeninkomen op huishoudniveau ook het verwachte pensioeninkomen op individueel niveau zien.

Databronnen en aannames per pijler

Om de verwachte pensioeninkomens per pijler te berekenen zijn er verschillende bronnen gebruikt. Onderstaand worden deze per pijler beschreven:

- **Eerste pijler:** op individueel niveau worden de opgebouwde AOW-rechten tot en met 2022 in de CBS-data geobserveerd. Voor de verwachte inkomsten uit de eerste pijler gelden verder de statische aannames dat mensen in Nederland woonachtig blijven en in dezelfde huishoudsamenstelling blijven.
- **Tweede pijler:** het te bereiken bruto pensioeninkomen per persoon per jaar wordt gebruikt zoals dat ook in het uniform pensioenoverzicht staat vermeld. Deze data zijn afkomstig van de CBS-microdata, waarbij de aanname is gedaan dat mensen in dezelfde baan blijven met hetzelfde inkomen.
- **Derde pijler:** de ingelegde premie wordt op individueel niveau geobserveerd in de derde pijler vanaf 2011 in de CBS-microdata. We nemen aan dat personen die eerder premie ingelegd hebben, in de resterende jaren tot de AOW-gerechtigde leeftijd elk jaar de gemiddelde inleg van het afgelopen jaar bijdragen. Verder nemen we een reëel rendement van 2% per jaar aan.¹⁰¹ We rekenen de pot in de derde pijler om naar een bruto-uitkering per jaar vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd en houden daarbij rekening met de levensverwachting per geslacht en geboortjaar.
- **Vierde pijler:** het vermogen wordt op huishoudenniveau geobserveerd in de CBS-microdata. Er worden twee definities gebruikt van vermogen, die kunnen worden gezien

¹⁰⁰ De levensverwachting is aangepast naar recente CBS-prognoses, en parameters zijn aangepast waar relevant (rendementen, equivalentiefactor).

¹⁰¹ Dit is grofweg gelijk aan de verwachting bij een beleggingsmix van 50% zakelijke waarden met de volgende aannames: risicopremie zakelijke waarden is 4%; inflatie staat gelijk aan de rente, beide zijn 2%. In de analyse van Biesenbeek et al. (2024) zijn ook gevoeligheidsanalyses uitgevoerd waarbij een reëel rendement van 1% en 3% is verondersteld.

als boven- en ondergrens. De smalle definitie bestaat uit liquide vermogen (bank- en spaartegoeden en effecten). De brede definitie bestaat uit het totale private vermogen, verminderd met hypotheek en overige schulden. Het vermogen wordt vermeerderd met een reëel rendement van 2% en wordt uitgesmeerd over de verwachte resterende levensjaren van een alleenstaande of van beide partners. Er wordt verondersteld dat er geen verdere vermogensopbouw plaatsvindt.

Ontwikkelingen die pensioenopbouw beïnvloeden en data-analyse

In de data van Biesenbeek et al. (2024) wordt qua arbeidsmarkt en populatie een statische situatie verondersteld. Werkenden blijven hetzelfde doen, binnen hetzelfde huishouden. Verschillende ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt kunnen namelijk invloed hebben op de pensioenopbouw. Zo kan de samenstelling van groepen inwoners veranderen en daarmee het beeld voor hoeveel werkenden het pensioen toereikend is. Bijlage 5 beschrijft een aantal trends en ontwikkelingen die mogelijke effect zullen hebben op de pensioenopbouw die niet zijn meegenomen in de data-analyse.

3.1.2 Resultaten

In principe geldt: hoe hoger het inkomen voor pensioering, hoe hoger het pensioeninkomen. Zoals te zien in Grafiek 1 loopt het pensioeninkomen op met het inkomen voor pensioering. Hierbij valt op dat de onderste twee inkomensdecielen met name afhankelijk zijn van de eerste pijler en dat vanaf het derde inkomensdeciël de tweede pijler een relevante bijdrage levert aan het pensioeninkomen. Het vermogen in de vierde pijler zorgt met name bij de bovenste vier inkomensdecielen nog voor een verhoging van het pensioeninkomen.

3.1.2.1 Analyse adequaat pensioen

Bijna alle huishoudens (92%) bouwen naar verwachting voldoende pensioen op om niet in armoede te geraken.¹⁰² Dit hoge percentage is met name te danken aan de AOW. 86% hiervan bevindt zich in de laagste drie inkomensdecielen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat inkomensondersteuning buiten het pensioenstelsel (zoals de AIO), niet is meegenomen in de analyse waardoor de groep die daadwerkelijk in armoede geraakt op het moment van pensioering waarschijnlijk lager is.

Wanneer het eigen vermogen wordt ingezet voor pensioen, blijkt dat een meerderheid (61%) van de huishoudens voldoende of meer dan voldoende spaart om de levensstandaard te kunnen behouden.¹⁰³ Wanneer we het verwachte pensioeninkomen combineren met gegevens over de verwachte bruto vervangingsratio's (zie Grafiek 2), valt op dat op basis van het brede pensioeninkomen bijna alle inkomensdecielen een brutovervangingsratio behalen van minimaal 70%. Volgens de standaarden voor het behoud van levensstandaard uit de literatuur, betekent dit dat zij – wanneer zij het vermogen uit de eigen woning volledig inzetten voor pensioen – in staat zijn om de levensstandaard voort te zetten¹⁰⁴. Dit beeld wordt grotendeels bevestigd door de analyse waarbij op basis van de definitie 'behoud van levensstandaard' gekeken wordt welk deel van de huishoudens voldoende opbouwt om de levensstandaard te behouden.

¹⁰² Op basis van pijler 1 t/m 4 (breed). Op basis van pijler 1 t/m 3 is dit 90%.

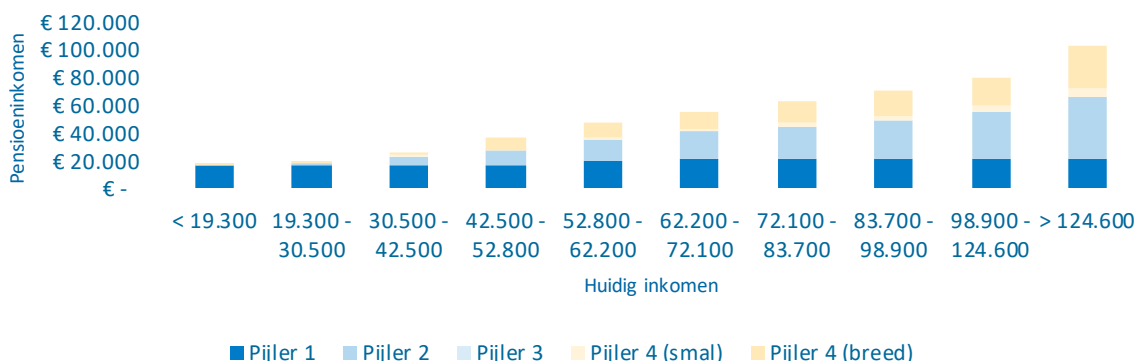
¹⁰³ Volgens de definitie 'behoud van levensstandaard', zie ook paragraaf 2.2.3.

¹⁰⁴ Zie ook paragraaf 2.2.

Hieruit blijkt dat 61% van de huishoudens voldoende, of meer dan voldoende, spaart om een bruto vervangingsratio van 70% of hoger te behalen.¹⁰⁵ Dit is met name te danken aan de AOW en de fiscale facilitering in combinatie met sectorale verplichtstellingen.

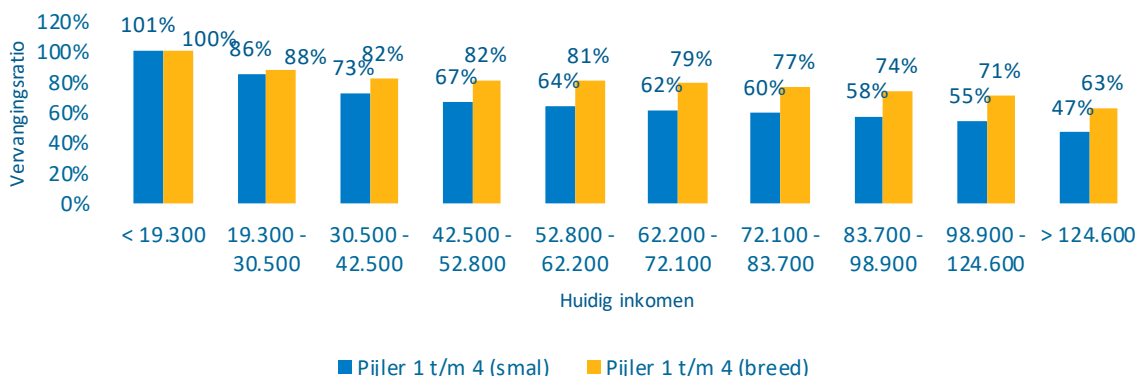
Grafiek 1: Verwacht pensioeninkomen per inkomensdeciël (mediaan, huishouden)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Grafiek 2: Verwachte brutovervangingsratio's per inkomensdeciël (mediaan, huishouden)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)

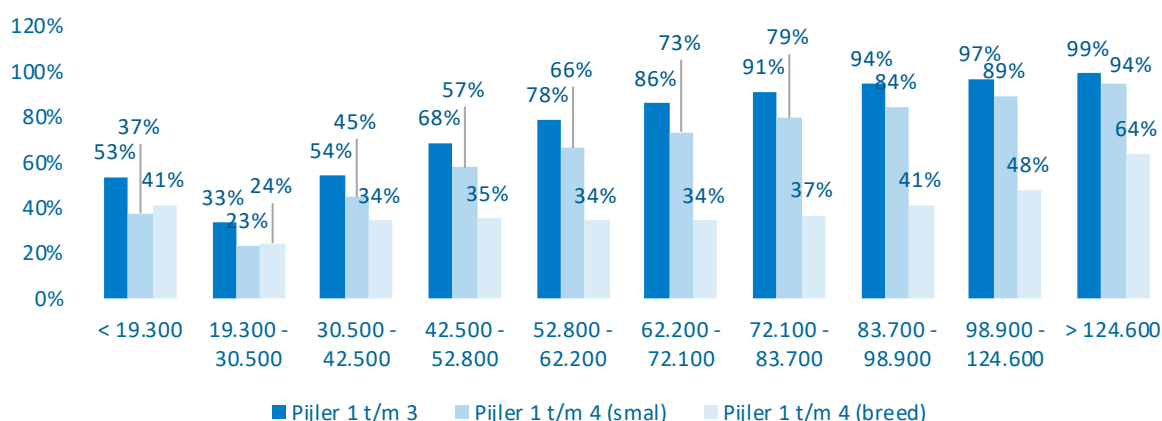


Iets minder dan 40% van de huishoudens spaart echter niet voldoende om de levensstandaard te behouden. Ongeveer 39% van de huishoudens van Nederland spaart minder dan een bruto vervangingsratio van 70%. Ook blijkt uit de analyse dat het veel uitmaakt of het ondernemingsvermogen en vermogen uit de eigen woning meegerekend worden als pensioen. Zonder deze illiquide vermogensbronnen spaart 65% van de huishoudens van Nederland minder dan een brutovervangingsratio van 70% (zie ook Grafiek 3). Het merendeel hiervan (75%) bevindt zich in de hoogste vijf inkomensdecielen. Hierbij geldt wel dat hogere inkomens veel vaker lagere vervangingsratio's nodig hebben.

¹⁰⁵ In bijlage 6 is een uitgebreide analyse naar de verschillende definities van een adequaat pensioen te vinden.

Grafiek 3: Percentage per inkomensdeciël met pensioenopbouw lager dan gewenst volgens de definitie 'behoud van levensstandaard'

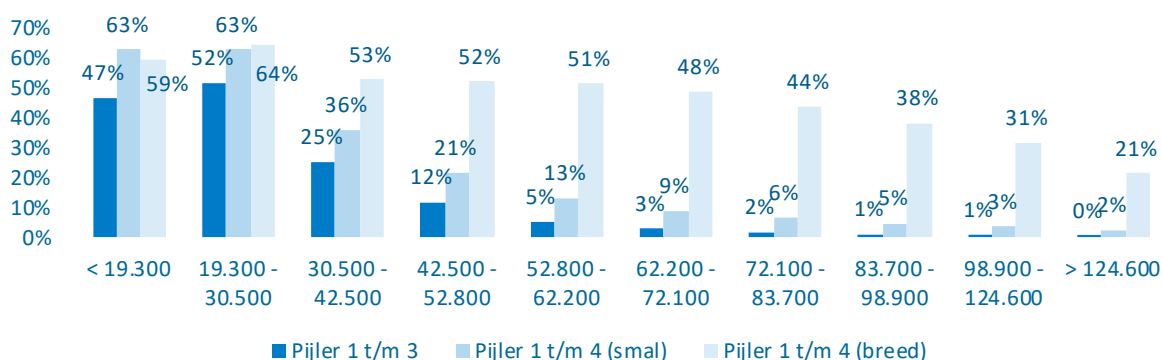
Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Ongeveer 46% van de huishoudens van Nederland spaart dusdanig voor het pensioen dat ze op een brutovervangingsratio van ten minste 80% uitkomen. Een van de randvoorwaarden bij 'behoud van levensstandaard' is dat de consumptie over de levensloop enigszins gelijkmatig is. Voor deze groep kan de vraag gesteld worden of het (verplicht) sparen voor het pensioen en eventueel huis niet ten koste gaat van de huidige consumptie. En of het vanuit het perspectief van spreiding over de levensloop wel optimaal is. Als het woning- en ondernemingsvermogen niet wordt meegerekend, spaart slechts 22% van huishoudens meer dan nodig. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het merendeel van deze groep zich bevindt in de onderste inkomensdeciëlen, waarvan bekend is dat zij een hogere vervangingsratio nodig hebben om de levensstandaard te behouden.¹⁰⁶

Grafiek 4: Percentage per inkomensdeciël met pensioenopbouw meer dan nodig volgens definitie 'behoud van levensstandaard'

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Analyse adequaat pensioen

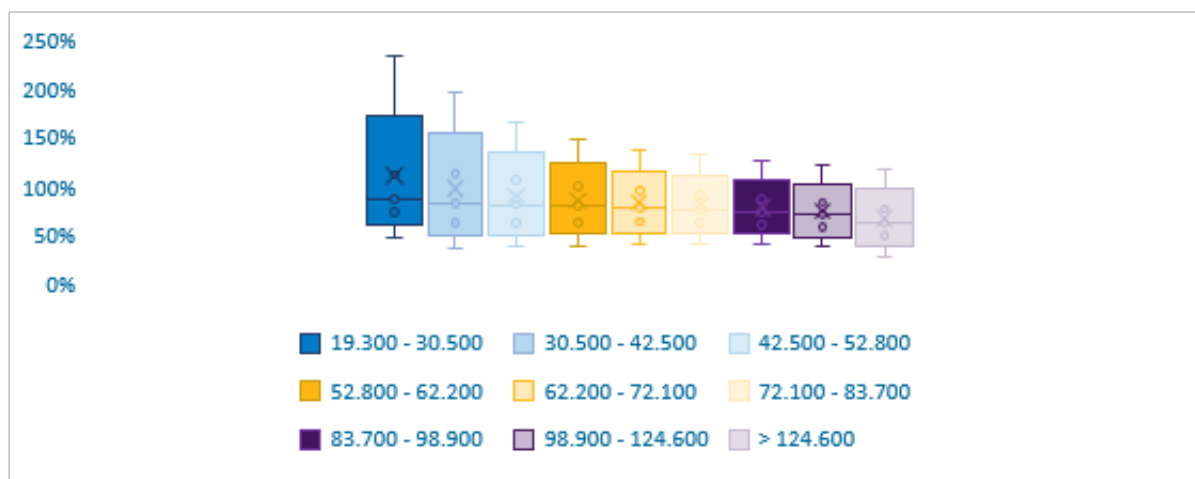
Bovenstaande beschrijving is een korte weergave van de analyse naar hoe de definities van 'voorkomen van armoede' en 'behoud van levensstandaard' uitpakken voor verschillende inkomensdeciëlen. In de hierboven weergegeven resultaten wordt uitgegaan van de 'brede'

¹⁰⁶ Zie ook paragraaf 2.2.

pensioendefinitie. Echter veranderen de resultaten wanneer je een andere pensioen definitie hanteert. Deze resultaten, de resultaten voor de definitie 'houdbaar stelsel' en de resultaten naar achtergrondkenmerken zijn te vinden in bijlage 6.

Om een beter beeld te krijgen van de achtergrondkenmerken van de groepen die meer en minder dan nodig sparen voor het pensioen, is het nodig voorbij de mediane pensioenopbouw te kijken. Hierbij valt op dat er veel spreiding bestaat tussen de verwachte pensioenopbouw tussen – maar ook binnen – inkomensdecielen. Deze spreiding is het grootst bij de eerste inkomensdecielen en neemt af naarmate het inkomen stijgt. Wat ook opvalt is dat de bovengrens en het derde kwartiel verder van de mediaan afligt dan de ondergrens en het eerste kwartiel. Dit komt waarschijnlijk omdat de AOW een bodem legt in het pensioeninkomen. Om een beter beeld te krijgen van de oorzaken achter deze spreiding, bekijken we in onderstaande paragraaf welke achtergrondkenmerken eraan bijdragen dat mensen sneller in een kwetsbare pensioenpositie terechtkomen en welke achtergrondkenmerken zorgen voor een relatief zekere pensioenpositie.

Grafiek 5: Spreiding brutovervangingsratio op basis van pijler 1 t/m 4 (breed) naar inkomensdecielen¹⁰⁷
Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



3.1.2.2 Groepen met een kwetsbare pensioenpositie

Om een beter beeld te krijgen van groepen met een kwetsbare pensioenpositie kijken we naar de achtergrondkenmerken arbeidsmarktpositie, geslacht, migratieachtergrond en type contract. Deze achtergrondkenmerken zijn gebaseerd op eerdere studies naar werkenden met een tekortschietend pensioen. Op basis van de data-analyse van Biesenbeek et al. (2024) willen we zicht krijgen op de vraag of deze groepen – bij het uitvoeren van grootschalige analyse op basis van gekoppelde CBS-microdata – daadwerkelijk te kwalificeren zijn als groepen met een kwetsbare pensioensituatie, en zo ja in welke doelen het pensioenstelsel voor deze groepen niet voorziet.

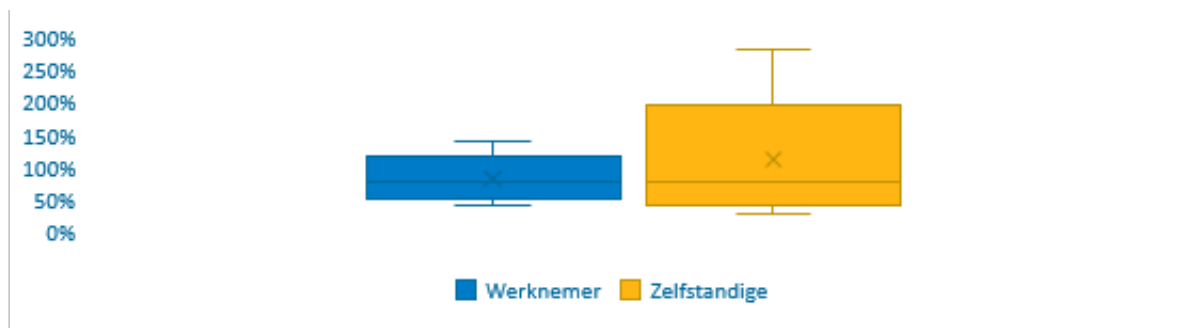
3.1.2.2.1 Zelfstandigen

Er zit veel spreiding in de pensioenopbouw tussen zelfstandigen. Dit hangt in de eerste plaats samen met het feit dat er veel heterogeniteit bestaat tussen zelfstandigen (zie voor meer details hierover in Bijlage 5). Ondanks dat deze verschillen in zekere zin ook tussen verschillende typen

¹⁰⁷ Het eerste inkomensdeciel is niet zichtbaar in de figuur, vanwege de grote spreiding (p5: 49,1% - p95: 1025%).

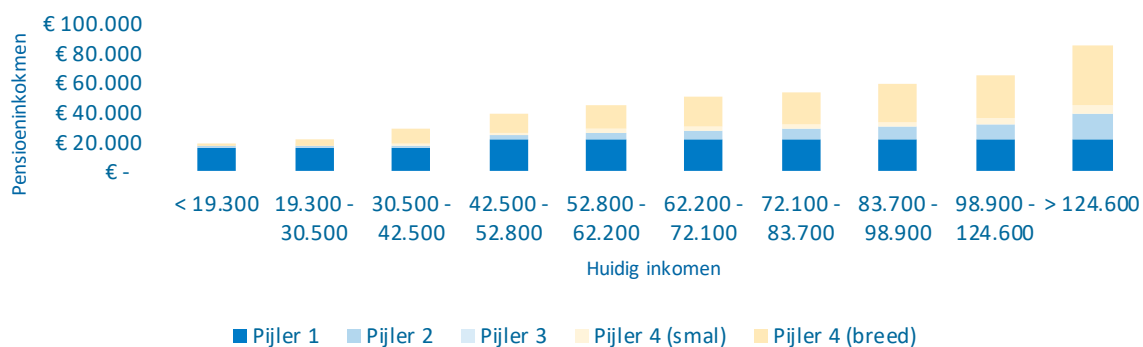
werknemers bestaan, is een belangrijk verschil dat het merendeel van de werknemers via de werkgever pensioen opbouwt in de tweede pijler. Omdat het pensioeninkomen bij zelfstandigen afhankelijk is van wat mensen zelf hebben geregeld, zorgt dit ook voor een grotere spreiding in de pensioenopbouw ten opzichte van de situatie bij werknemers. De spreiding is het kleinst wanneer we kijken naar de eerste drie pijlers en neemt toe wanneer ook de vierde pijler wordt meegenomen.

Grafiek 6: Spreiding brutovervangingsratio's op basis van pijler 1 t/m 4 breed
Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Een belangrijke overeenkomst tussen bijna alle zelfstandigen is dat ze voornamelijk pensioen opbouwen in de eerste en de vierde pijler. Dit zorgt voor zeer lage bruto vervangingsratio's wanneer het illiquide vermogen (het vermogen in de eigen woning en onderneming) niet wordt meegerekend. Slechts 93 duizend van alle zelfstandigen (19%) hebben een verwachte bruto vervangingsratio van 70% of hoger, wanneer het vermogen in de eigen woning en onderneming niet worden meegenomen in het pensioeninkomen. De overige 390 duizend zelfstandigen (81% van het totaal) hebben in dat geval een verwachte bruto vervangingsratio die een stuk lager is dan 70% (zie Grafiek 8).¹⁰⁸ Hiervan zijn ruim 212 duizend (44% van het totaal) zelfstandigen met een middeninkomen¹⁰⁹. De lage bruto vervangingsratio wanneer het illiquide vermogen niet wordt meegenomen valt ook op wanneer we op basis van de definitie van een adequaat pensioen van 'behoud van levensstandaard' kijken naar zelfstandigen: op basis van het pensioeninkomen uit de eerste tot en met de vierde pijler (smalle definitie) bouwt maar liefst 76% onvoldoende pensioen op om de levensstandaard voort te zetten. Voor werknemers is dit 68%.

Grafiek 7: Pensioeninkomen zelfstandigen naar inkomensdecil (mediaan, huishouden)
Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)

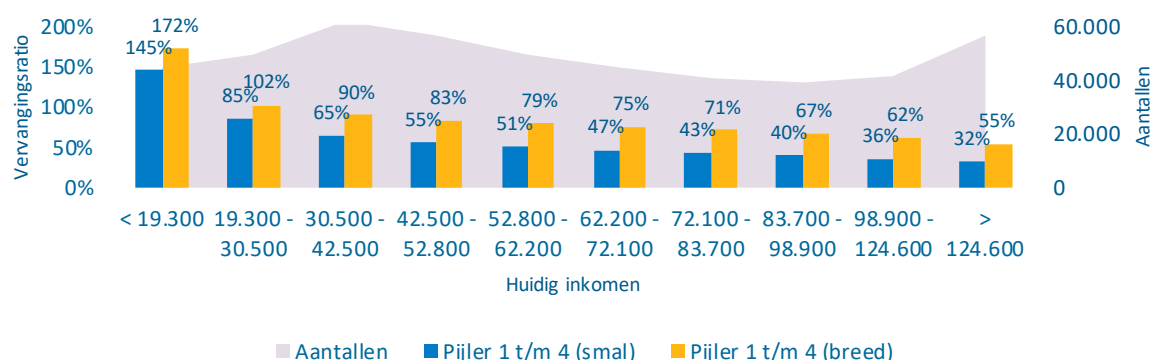


¹⁰⁸ Ter vergelijking: voor werknemers is dit respectievelijk 28% en 72%.

¹⁰⁹ Inkomensdecielen 3 tot en met 6.

Grafiek 8: Brutovervangingsratio's zelfstandigen (mediaan, huishouden)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Wanneer we aannemen dat het vermogen in het eigen huis en onderneming wordt aangewend voor pensioen, zijn de bruto vervangingsratio's van zelfstandigen een stuk hoger.¹¹⁰ Dit laat zien dat om de levensstandaard na pensionering te behouden zelfstandigen sterk leunen op het vermogen in de eigen woning, en in iets mindere mate op het vermogen uit de eigen onderneming. Met het inkomen neemt ook het vermogen in de eigen woning (en ook de schuld voor de eigen woning) toe. Hetzelfde geldt voor het ondernemingsvermogen (zie Tabel 7). Uit de analyse van Biesenbeek et al (2024) is echter af te leiden of zelfstandigen er bewust voor kiezen het pensioen te sparen in deze vermogensbronnen. Wanneer zelfstandigen in staat zijn het vermogen in de eigen woning en de onderneming op het moment van pensionering te verzilveren, is de pensioenpositie van de meeste zelfstandigen niet als kwetsbaar te kwalificeren. Echter dekken de vermogensbronnen in de vierde pijler voor mensen in de praktijk niet het langlevens-risico.¹¹¹

Tabel 7: Vermogen zelfstandigen in 2022 naar inkomensdecil (in euro's, huishouden, mediaan)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)

MEDIAAN	< 19.300	19.300	30.500	42.500	52.800	62.200	72.100	83.700	98.900	>
ZELFSTANDIGEN		- 30. 500	- 42.500	- 52.800	- 62.200	- 72.100	- 83.700	- 98.900	- 124.600	124.600
AANTAL	44.321	49.439	61.811	56.627	49.559	44.429	40.611	38.825	41.866	56.365
VERMOGEN wv.										
Totaal	€21.803	€49.254	€138.106	€203.713	€258.053	€306.545	€352.997	€400.084	€ 460.283	€ 654.745
Bankspaar	€6.038	€8.934	€12.892	€17.819	€23.900	€29.413	€34.962	€40.638	€47.085	€64.746
Effecten	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Woning	-	-	€205.887	€290.664	€341.530	€379.074	€412.985	€450.166	€501.395	€630.983
Onroerend goed	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Onderneming	€910	€4.402	€9.908	€16.547	€24.763	€33.576	€44.443	€57.314	€70.699	€101.726
SCHULD wv.										
Totaal	€668	€4.360	€29.786	€97.681	€138.413	€163.942	€183.876	€204.514	€234.240	€287.157
Hypotheek	-	-	-	€77.754	€123.740	€148.949	€166.469	€185.455	€210.954	€251.011
Overig	€15	€154	€431	€567	€618	€667	€710	€790	€982	€1.680

¹¹⁰ In de vierde pijler zijn zowel het eigen vermogen als de schulden meegenomen.

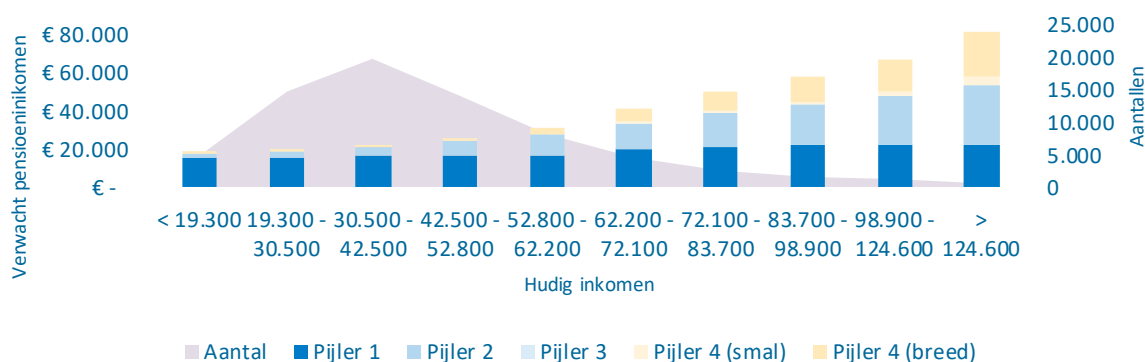
¹¹¹ Dit geldt overigens ook voor verschillende producten in de derde pijler.

3.1.2.2.2 Flexwerkers

Flexwerkers bouwen vaak minder pensioen op. De (bindende) arbeidsvoorwaarden en wettelijke voorwaarden zijn een van de beste voorspellers voor de pensioenopbouw in de tweede pijler. Flexwerkers hebben gemiddeld genomen minder goede arbeidsvoorwaarden, waar ook de pensioenopbouw een onderdeel van uitmaakt. In Grafiek 9 is te zien dat de meeste uitzendkrachten een inkomen rond het derde inkomensdeciël hebben, vrijwel alleen vermogen opbouwen in de eerste pijler en een mediane pensioenopbouw hebben van € 21.874. Dat is bijna € 5.000 per jaar minder pensioeninkomen dan een werknemer in een vergelijkbaar inkomensdeciël.

Grafiek 9: Pensioenopbouw uitzendkrachten (mediaan, huishouden)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



3.1.2.2.3 Geslacht

De analyse naar verschillen in pensioenopbouw tussen mannen en vrouwen wordt bemoeilijkt omdat gegevens over vermogen enkel op huishoudenniveau beschikbaar zijn.

Tot nu toe zijn alle resultaten gepresenteerd op huishoudniveau. Voor verschillen in pensioenopbouw tussen mannen en vrouwen kijken we idealiter naar individuele pensioenopbouw. Voor de eerste drie pijlers is het mogelijk deze op individueel niveau te bekijken en het pensioeninkomen van mannen en vrouwen te vergelijken. Voor de vierde pijler is dit niet mogelijk. Echter blijkt uit een eerdere analyse dat er in Nederland een genderkloof bestaat in de tweede pensioenpijler.¹¹²

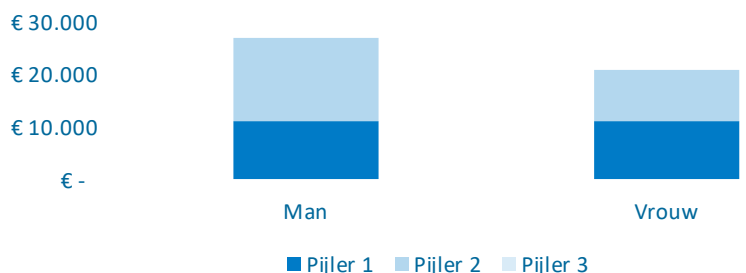
Vrouwen hebben naar verwachting een minder goed pensioen dan mannen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een verschil in tweede pijleropbouw. Voor mannen ligt het verwachte mediane individuele pensioeninkomen uit de tweede pijler rond de € 15.800, voor vrouwen is dit ruim € 9.800. Een deel hiervan is te verklaren door het verschil in arbeidsmarktpositie tussen mannen en vrouwen en het feit dat mannen gemiddeld genomen meer uren werken. Deze twee factoren zorgen er mede voor dat vrouwen voor pensionering een lager salaris hebben. Ook kiezen vrouwen vaker voor werkonderbrekingen vanwege de komst van kinderen.¹¹³ In Bijlage 4 wordt hier verder op in gegaan.

¹¹² Kali et al (2021).

¹¹³ Koopmans et al (2024) en Rabaté, S. en Rellstab, S. (2021).

Grafiek 10: Verwacht pensioeninkomen naar geslacht (mediaan, individueel)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)

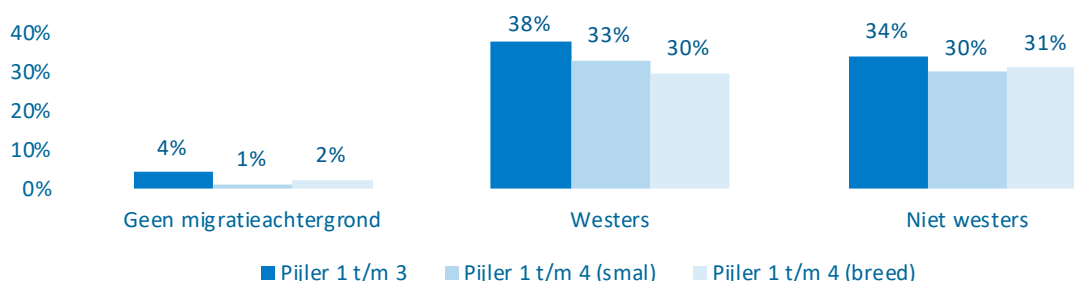


3.1.2.2.4 Migratieachtergrond

Voor personen met een eerste generatie migratieachtergrond¹¹⁴ zorgt het huidige pensioenbeleid er maar deels voor dat zij niet in armoede raken wanneer zij voor vestiging in Nederland geen of een beperkte oudedagsvoorziening hebben opgebouwd. Grafiek 11 laat zien dat eerste generatie migranten oververtegenwoordigd zijn wanneer we op basis van de definitie 'voorkomen van armoede' kijken welke groepen minder pensioen opbouwen dan nodig. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat migranten vaak pas later in hun werkzame leven naar Nederland komen en dat er verschillen zijn in buitenlandse pensioen- en vermogensopbouw voorafgaand aan vestiging in Nederland. Of er pensioen is opgebouwd in het buitenland en de eventuele hoogte van deze opbouw zijn niet meegenomen in de data-analyse. Als migranten op latere leeftijd in Nederland vestigen hebben zij een kortere periode de tijd om in de eerste en tweede pijler een oudedagsvoorziening op te bouwen. Mede daardoor is hun opbouw (exclusief buitenlandse opbouw) lager dan voor mensen die de volledige AOW-opbouwperiode in Nederland hebben gewoond en gewerkt (zie ook paragraaf 1.1.1). Waar het geheel van de in het buitenland en in Nederland opgebouwde oudedagsvoorzieningen ontoereikend is, wordt armoede achteraf via de AIO bestreden. Het inkomen van gepensioneerden wordt dan via de AIO aangevuld vanuit de bijstand tot de bijstandsnorm die passend is bij de situatie. Omdat we in deze analyse enkel kijken naar de bruto pensioeninkomens, is dit niet zichtbaar in de data. Overigens is het niet-gebruik van de AIO 30%.¹¹⁵

Grafiek 11: Percentage minder pensioenopbouw dan gewenst volgens definitie 'Voorkomen van armoede'

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Personen met een eerste generatie migratieachtergrond (zowel westers als niet-westers) zijn oververtegenwoordigd in de onderste inkomensdecielen, waardoor het lastiger is de

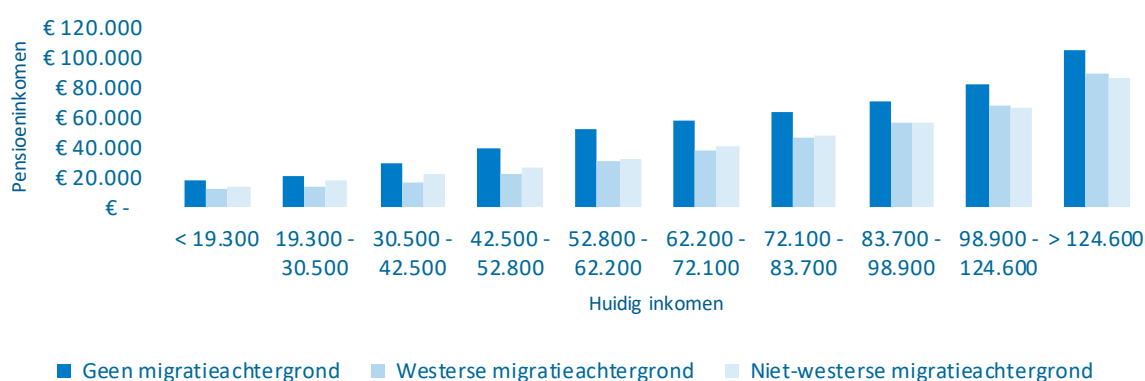
¹¹⁴ Migratieachtergrond wordt in deze analyse vastgesteld op basis van geboorteland in combinatie met dat iemand op een Nederlands adres is ingeschreven. Er is in de data-analyse geen uitsplitsing gemaakt naar type migranten.

¹¹⁵ Rijksoverheid (2023) IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid.

pensioenopbouw te compenseren in de overige pijlers. Ongeveer 64% van de personen met een westerse migratieachtergrond en 49% van de personen met een niet-westerse migratieachtergrond bevinden zich in de laagste drie inkomensdecielen. Ter vergelijking: van de personen zonder migratieachtergrond bevindt 24% zich in de laagste drie inkomensdecielen. Dit vergroot überhaupt de afhankelijkheid van de AOW als groot onderdeel van de vervangingsratio, én maakt het lastiger pensioen op te bouwen in de overige pijlers. In Grafiek 12 en Grafiek 13 zijn de verschillen tussen personen met- en zonder migratieachtergrond verdeeld over de verschillende inkomensdecielen goed zichtbaar. Met name in Grafiek 13 is goed te zien dat er grote verschillen zijn in de bruto vervangingsratio's bij de eerste drie inkomensdecielen tussen personen zonder- en met migratieachtergrond.

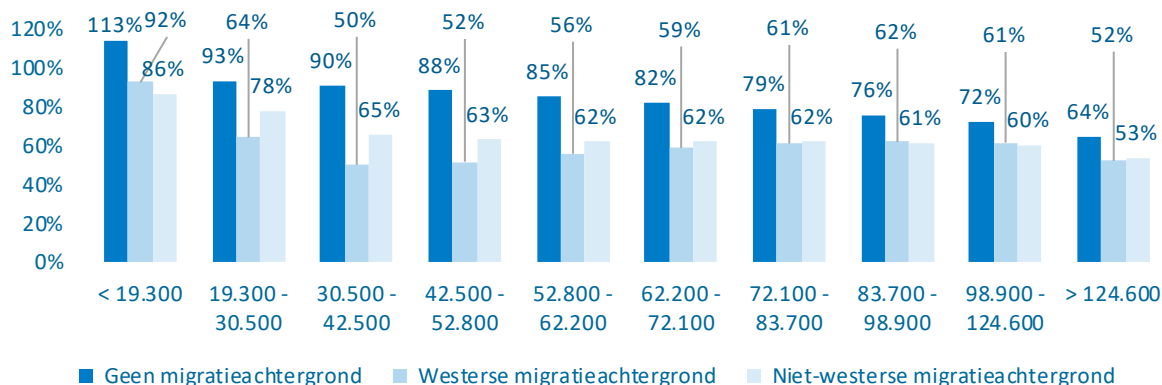
Grafiek 12: Verwacht pensioeninkomen (pijler 1 t/m 4 (breed) naar inkomensdeciël en migratieachtergrond (mediaan, huishouden)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Grafiek 13: Bruto vervangingsratio (pijler 1 t/m 4 (breed) naar inkomensdeciël en migratieachtergrond (mediaan, huishouden)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



3.1.2.3 Groepen met een zekere pensioenopbouw

Ook zijn er bepaalde achtergrondkenmerken die ervoor zorgen dat huishoudens een zekere pensioenopbouw hebben. Hierbij geldt in de regel: groepen met een hoger inkomen, hebben vaak ook een hoger pensioeninkomen zoals bijvoorbeeld opvalt bij werknemers, eigen-

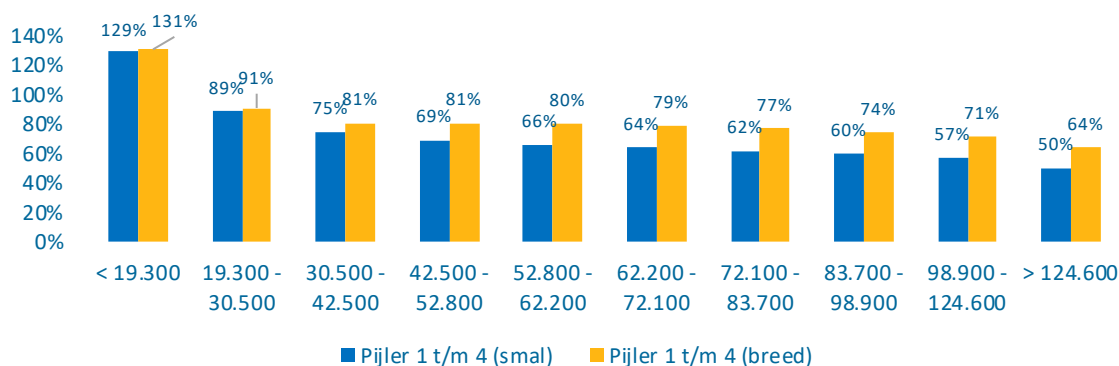
woningbezitters en DGA's.¹¹⁶ Onderstaand worden de groepen uitgelicht waarbij opvalt dat met name het pensioen in de eerste drie pijlers een grote rol speelt in het pensioeninkomen.

3.1.2.3.1 Werknemers

Werknemers hebben vooral pensioeninkomen uit de eerste twee pijlers en hebben daarom ook zonder het illiquide vermogen al hoge bruto vervangingsratio's, zoals te zien in Grafiek 14. In Grafiek 15 is te zien dat het verwachte pensioeninkomen voor werknemers in euro's toeneemt naarmate het inkomen toeneemt. Een groot deel hiervan bestaat uit het pensioeninkomen in de tweede pijler en voor de hoogste inkomens ook de vierde (brede) pijler. Verklaringen hiervoor zijn te vinden in de hoge mate van dekking van pensioen voor werknemers (90% bouwt pensioen op)¹¹⁷ en de fiscale facilitering voor pensioen. Daarnaast is (de fiscale behandeling van) de eigen woning ook een verklaring voor het toenemend vermogen in de eigen woning naarmate het inkomen toeneemt. Zonder het illiquide vermogen zorgt dit bij werknemers voor bruto vervangingsratio's tussen de 129% voor de eerste inkomensdecielen en 50% voor de laatste inkomensdecielen. Aangezien hogere inkomens volgens de literatuur¹¹⁸ minder hoge vervangingsratio's nodig hebben, lijken werknemers op basis van deze cijfers de levensstandaard te kunnen behouden.

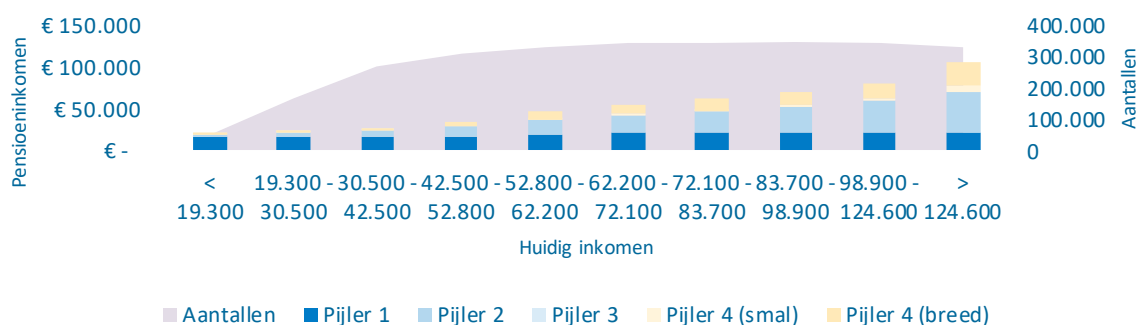
Grafiek 14: Bruto vervangingsratio's werknemers (mediaan, huishouden)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Grafiek 15: Verwacht pensioeninkomen werknemers naar inkomensdeciel (mediaan, huishouden)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Wanneer het vermogen in het eigen huis en de onderneming wordt meegerekend in de pensioenopbouw zijn de bruto vervangingsratio's hoger. In Grafiek 14 is te zien dat wanneer

¹¹⁶ Zie Biesenbeek et al. (2024) voor een gevoeligheidsanalyse naar de pensioensituatie van DGA's.

¹¹⁷ Biesenbeek e.a. (2022).

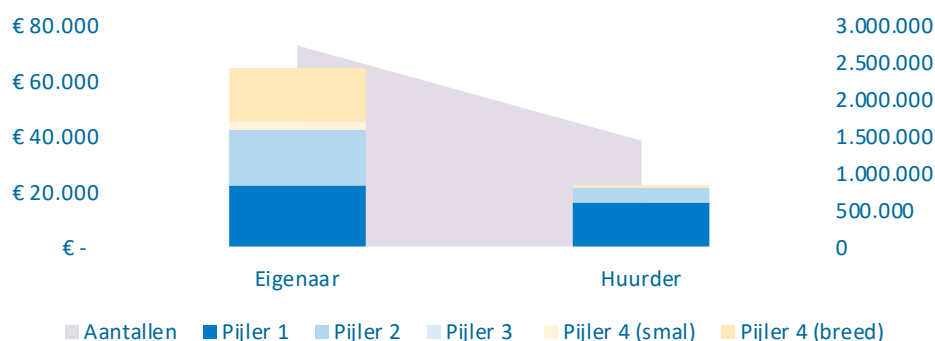
¹¹⁸ Knoef et al. (2017).

ook het illiquide vermogen wordt meegenomen bij de bruto vervangingsratio's, deze voor werknemers tussen de 131% en de 64% liggen. Wanneer we op basis van de definitie voor een adequaat pensioen 'houdbaar stelsel' kijken naar het percentage werknemers dat meer pensioen opbouwt dan nodig, valt op dat 63% van de werknemers meer pensioen opbouwt dan nodig wanneer het illiquide vermogen meegenomen wordt, tegenover 60% van de zelfstandigen (respectievelijk 1,8 miljoen en 290 duizend huishoudens). Wordt het illiquide vermogen niet meegenomen, bouwt slechts 37% van de werknemers meer pensioen op dan nodig, ten opzichte van 24% van de zelfstandigen (respectievelijk 1 miljoen en 120 duizend huishoudens).

3.1.2.3.2 Eigen woningbezitters

De eigen woning speelt een belangrijke rol in de opbouw in de vierde pijler en zorgt voor een hoger verwacht pensioeninkomen als de woning volledig wordt opgegeten. Zoals al getoond in de vorige paragrafen, speelt de (illiquide) pensioenopbouw in de vierde pijler een grote rol voor de hoogste inkomensdecielen en wordt de pensioenpositie versterkt voor de groepen die ook al een hoge opbouw in de eerste drie pijlers kennen. Vanuit de definitie 'houdbaar stelsel' valt op dat 76% van de eigen woningbezitters meer pensioen opbouwt dan nodig, ten opzichte van 37% van de huurders (respectievelijk 2 miljoen en 540 duizend huishoudens).

Grafiek 16: Verwacht pensioeninkomen naar woonsituatie (mediaan, huishouden, aantallen rechter-as)
Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Samenstellingseffecten in resultaten

In bovenstaande analyse wordt enkel per achtergrondkenmerk ingegaan op het bruto pensioeninkomen en de bruto vervangingsratio's van huishoudens. Het is echter waarschijnlijk dat bepaalde achtergrondkenmerken ook met elkaar samenhangen en in sommige gevallen een versterkend effect op elkaar kunnen hebben bij het verwachte pensioeninkomen. Een voorbeeld hiervan zagen we bij eerste generatie migranten die oververtegenwoordigd zijn in de laagste drie inkomensdecielen. Om deze samenstellingseffecten in de pensioenopbouw in kaart te brengen is nader onderzoek nodig.

Intermezzo *Werkgevers over pensioenopbouw*

Als vervolg op de eerste twee intermezzo's over de ervaringen van werknemers en zzp'ers met pensioenopbouw, gaat dit derde intermezzo in op de ervaringen van werkgevers. Er zijn twee gesprekken gehouden met werkgevers over pensioenopbouw, een met werkgevers die een pensioenregeling aanboden en een met werkgevers zonder pensioenregeling.¹¹⁹ Beide groepen bestonden uit mkb-werkgevers met een beperkt aantal werknemers.

Een deel van de deelnemende werkgevers heeft in het verleden in loondienst gewerkt en heeft toen pensioen voor zichzelf opgebouwd. Werkgevers die niet in loondienst hebben gewerkt, hebben niet allemaal wat voor zichzelf geregeld. Dit komt deels omdat ze pensioenopbouw te duur vinden en deels omdat men verwacht na pensionering door te werken. Werkgevers die wel wat voor zichzelf hebben geregeld doen dit met name via beleggingen. Ook noemen veel deelnemers het feit dat ze een koophuis hebben, waardoor zij bij pensionering met lagere lasten te maken zullen hebben. Ook onder de jonge werkgevers speelt wantrouwen in de houdbaarheid van het pensioenstelsel een rol. Deelnemers geven aan dat ze het gevoel hebben überhaupt later niet met pensioen te kunnen.

“Ik heb eigenlijk niets geregeld. In mijn familie is eigenlijk iedereen blijven werken, dus dat zie ik mezelf ook doen. Ik spaar dan liever op zo'n manier dat ik er voor pensionering ook bij kan, en heb dus niets vastgelegd voor later.”

Werkgevers die een pensioenregeling aanbieden aan hun werknemers doen dat om verschillende redenen. Soms bestond de pensioenregeling al bij overname van het bedrijf, andere werkgevers voelen de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor het personeel. Ten slotte zijn er ook werkgevers die een pensioenregeling als een goede concurrerende arbeidsvoorwaarde zien.

“Mijn ouders hebben deze regeling opgezet. Ik heb het daarna niet aangepast. Ik ben er wel blij mee, zonder deze regeling zou het aanzienlijk moeilijker zijn om mensen in dienst te nemen denk ik.”
“Ik doe het vanuit mijn persoonlijke waarden. Je moet het als samenleving samen doen. Niet iedereen heeft dezelfde mogelijkheden dus je moet ook een beetje zorgen voor je mensen.”

De gesproken werkgevers geven aan dat niet elke werknemer een pensioenregeling op waarde schat. Ook sollicitanten vragen er bijna nooit naar. Sommige werkgevers bieden daarom liever meer salaris dan een pensioenregeling.

“Wij hebben het pensioen in het salaris verdisconteerd. Ik zorg er gewoon voor dat ik ze goed betaal. Ik heb erg veel jongere werknemers, die zijn niet met het pensioen bezig. Die denken meer aan het hoger uursalaris.”

Ook geven werkgevers aan dat ze graag meer en makkelijkere informatie zouden willen van de overheid. Bijvoorbeeld over wat gebruikelijk is in de sector en welke adviseurs betrouwbaar zijn.

“Een handig stappenplannetje: als je in gesprek gaat met je werknemers, denk hier en daar aan. Wat is gebruikelijk in jouw sector? En wat doen ze elders? Een goede werkgever doet het zo, etc. Dan kun je als werkgever daarin een keuze maken en het ook uitleggen als je afwijkt.”

¹¹⁹ De beleidsonderzoekers (2024). *Pensioenopbouw: reflecties en verwachtingen. Rapportage focusgroepen uitgevoerd voor het IBO Pensioenopbouw 2024.*

Bevindingen in lijn met ander onderzoek

Uit de focusgroepen komt een gemengd beeld naar voren bij werkgevers en hun drijfveren om wel of niet een pensioenregeling aan te bieden. Een deel gelooft dat werknemers er beperkt behoefte aan hebben, een ander deel vindt dat het erbij hoort om pensioen aan te bieden. Voor alle werkgevers geldt dat het aanbieden van pensioen boven op de andere werkzaamheden voor de onderneming komt. In 2023 is door een pensioenuitvoerder onderzoek uitgevoerd naar redenen om wel of geen pensioen aan te bieden.¹²⁰ Daaruit blijkt dat ongeveer 30% van de ondervraagde werkgevers nog iets aanbiedt in de derde pijler en 40% extra salaris geeft vanwege het ontbreken van pensioen. Dit laatste komt overeen met de verhalen van de focusgroepen. Verder blijkt uit het onderzoek dat bijna de helft van de ondervraagde werkgevers gelooft dat medewerkers beter zelf iets op kunnen bouwen. Het is onduidelijk in hoeverre dit gebleken is uit een gesprek met de medewerker. Iets minder dan een derde vindt pensioen te duur, wil het niet opleggen aan de medewerkers of heeft geen vertrouwen in het pensioenstelsel of in pensioenuitvoerders. De resultaten verschillen daarmee op onderdelen met de ervaringen uit de focusgroepen. Het ministerie van SZW heeft in het voorjaar van 2024 aangegeven verder onderzoek te willen doen naar de drempels die werkgevers ervaren bij het aanbieden van pensioen.¹²¹

¹²⁰ https://brightpensioen.nl/wp-content/uploads/2023/10/BRI180_Rapport_onderzoek-witte-vlek-BrightPensioen.pdf.

¹²¹ <https://open.overheid.nl/documenten/2b4d8745-a657-42b4-bd57-c0883fb4bbf0/file>.

4 Het effect van pensioensparen op de lastendruk en vervangingsratio's van voorbeeldhuishoudens

Samenvatting

Het ministerie van Financiën heeft in opdracht van dit IBO een analyse uitgevoerd naar het effect van pensioensparen op de lastendruk en de vervangingsratio's van voorbeeldhuishoudens gedurende de gehele levensloop.¹²² Dit is nog nooit eerder in deze vorm gedaan. Daarmee biedt deze analyse een uniek inzicht in het effect van pensioensparen voor voorbeeldhuishoudens.

- Uit het onderzoek blijkt dat fiscaal gefaciliteerd pensioensparen voor alle onderzochte huishoudens (alleenstaand, samenwonend etc.) in bijna alle scenario's loont. Voor gelijke huishoudens hebben pensioenopbouwers lagere lasten dan degenen die buiten het pensioenstelsel vermogen opbouwen.
- Huishoudens die pensioensparen eindigen met hogere vervangingsratio's en hebben meer te besteden tijdens hun pensioen dan vermogensopbouwers.
- Vanuit de rol van de overheid blijft daarmee de reden om het pensioensparen fiscaal te faciliteren de doelen behoud van levensstandaard en (in mindere mate) voorkomen van armoede. Vanuit de overheidsfinanciën is het alleen in zeer specifieke gevallen gunstig om fiscaal gefaciliteerd pensioensparen te stimuleren.
- Uit de analyse blijkt dat de netto vervangingsratio's van huishoudens hoger zijn dan de bruto vervangingsratio's. Het verschil tussen de netto- en bruto vervangingsratio hangt af van achtergrondkenmerken. Het gemiddeld verschil over alle huishoudens en scenario's bedraagt tussen de 14 en 20 procentpunt.

4.1 Gebruik van voorbeeldhuishoudens

Voor dit IBO zijn berekeningen gemaakt die het effect van pensioensparen op de lastendruk en de vervangingsratio's van voorbeeldhuishoudens gedurende de gehele levensloop in kaart brengen. Dit is nog nooit eerder in deze vorm gedaan. Daarmee biedt deze analyse een uniek inzicht in het effect van pensioensparen voor voorbeeldhuishoudens. De analyse is gedaan voor verschillende type huishoudens, inkomens en scenario's, zoals te zien is in onderstaande tabel. Deze worden allemaal met elkaar gecombineerd. De gehele analyse is te vinden in bijlage 11. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen toegelicht.

¹²² Ministerie van Financiën (2024). Omkeerregel in beeld. Het effect van pensioensparen op de lastendruk en vervangingsratio's van Voorbeeldhuishoudens.

Tabel 8: Verschillende type huishoudens, startinkomens en scenario's gebruikt voor de analyse

HUISHOUDEN	STARTINKOMENS	SCENARIO'S
Alleenstaande werknemer, huurhuis zonder huurtoeslag	15.000-80.000, in stappen van 2.000	Langer leven, extra consumeren, vermogen achterlaten, later in Nederland, later sparen
Alleenstaande werknemer, huurhuis met huurtoeslag	15.000-80.000, in stappen van 2.000	Idem
Paar werknemers, koophuis	30.000-160.000, in stappen van 2.000	Idem
Alleenstaande zzp'er, huurhuis met huurtoeslag	15.000-80.000, in stappen van 2.000	Idem

4.2 Resultaten analyse

In het algemeen geldt dat huishoudens die pensioen opbouwen een lagere lastendruk ervaren dan huishoudens die geen pensioen opbouwen. Voor vrijwel alle type huishoudens, inkomens en scenario's vinden we ongeveer dezelfde resultaten. Dit houdt ook stand bij andere startinkomens. Mensen die pensioen opbouwen zijn niet alleen minder lasten kwijt over de levensloop, ze hebben ook hogere pensioeninkomens en vervangingsratio's.

Tijdens de opbouwfase ervaren huishoudens die pensioen opbouwen een lagere lastendruk gedurende het werkende leven dan huishoudens die geen pensioen opbouwen.

Dit komt doordat huishoudens fiscaal vriendelijk pensioen kunnen sparen met de omkeerregel. Daarnaast hebben huishoudens die geen pensioen opbouwen, maar wel sparen, een hoger belastbaar inkomen. Ook hebben ze recht op minder kortingen en toeslagen en krijgen ze te maken met de box 3 belasting. Daarnaast heeft gespaard vermogen op een gegeven moment ook effect op de berekening van toeslagen.

Tijdens de uitkeringsfase ervaren huishoudens die pensioen hebben opgebouwd een hogere lastendruk dan huishoudens die geen pensioen opbouwen. Dit komt doordat huishoudens die pensioen hebben opgebouwd een hoger inkomen hebben dan huishoudens die geen pensioen hebben gespaard. Over dat inkomen wordt meer belasting geheven en er worden minder toeslagen uitgekeerd dan aan huishoudens met enkel een AOW-uitkering. Huishoudens die geen pensioen hebben opgebouwd hebben in onze analyse in veel gevallen wel een box 3 vermogen gespaard. Hierover wordt ook belasting betaald en dit kan van belang zijn voor de toeslagen. Dit effect is over het algemeen echter kleiner dan bij de huishoudens die wel pensioen hebben opgebouwd.

Het effect van de opbouwfase weegt zwaarder dan het effect van de uitkeringsfase. Dit komt ten eerste door de lengte van de opbouwfase. Huishoudens in deze analyse bouwen gedurende het werkende leven van het 25^{ste} tot het 67^{ste} levensjaar fiscaal vriendelijk pensioen op. De uitkeringsfase duurt in de analyse 'slechts' 20 jaar. Een tweede oorzaak is dat in de analyse, zoals gebruikelijk in dergelijke (langjarige) analyses, een discountvoet wordt gehanteerd. Een euro nu is voor de overheid veel waardevoller dan een euro in de toekomst, zelfs als die euro wordt geïndexeerd met inflatie. Dit komt doordat die euro ook uitgegeven had kunnen worden aan andere zaken die een maatschappelijk rendement opbrengen. De discountvoet kan worden opgevat als het minimaal

vereiste rendement vanuit maatschappelijk perspectief.¹²³ Huishoudens die geen pensioen opbouwen, ervaren in de opbouwfase een hogere lastendruk en in de uitbouwfase een lagere lastendruk. De lagere lastendruk in de uitkeringsfase weegt mede door de discontovoet niet op tegen de lastendruk in de opbouwfase.

Vanuit overheidsperspectief gezien blijft behoud van levensstandaard het belangrijkste argument om pensioensparen te stimuleren. Voor de schatkist is het over het algemeen niet gunstig als men gebruik maakt van fiscaal gefaciliteerd pensioensparen. Voor hogere inkomens is dit effect nog sterker. De omkeerregel wordt relatief steeds duurder ten opzichte van het niet gebruik naarmate het inkomen toeneemt.

Netto versus bruto vervangingsratio's

In bijna alle gevallen is de netto vervangingsratio hoger dan de bruto vervangingsratio, over alle huishoudens en scenario's is dat een verschil van 14-20%-punt. De netto vervangingsratio is hoger, omdat er in de opbouwfase relatief hogere lasten zijn dan in de uitkeringsfase. Zo hoeven AOW-gerechtigden geen AOW-premie van 17,9% over het inkomen meer te betalen. Bij hogere startinkomens wordt het verschil tussen bruto en netto vervangingsratio's groter.

In het scenario extra consumeren bij zeer lage inkomens bestaat bij 3 van de 4 voorbeeldhuishoudens een uitzondering. ZZP'ers en werknemers met huurtoeslag of koophuis die geen of weinig vermogen opbouwen hebben (iets) lagere lasten dan de pensioenopbouwers bij een zeer laag inkomen. Daar staat tegenover dat deze groep na pensionering een relatief grote inkomensval heeft.

In de voorbeeldhuishoudens en scenario's wordt geen rekening gehouden met alternatieve vormen van vermogensopbouw. Deze analyse poogt om het effect van de omkeerregeling voor verschillende fictieve huishoudens in kaart te brengen. Vermogensopbouwers zullen mogelijk andere constructies gebruiken dan hier gemodelleerd: vermogens wordt bijvoorbeeld in eigen woning gestopt, of in een box 2 onderneming geïnvesteerd. Voor sparen in eigen woning wordt de vermogensrendementheffing in box 3 gedrukt, en dalen de lasten voor de vermogensopbouwer. Voor het sparen in een onderneming is de lastenverlichting ten opzichte van sparen in box 3 alleen geldig als uitbetalingen worden uitgesteld. Het effect op de lastendruk voor vermogensopbouwers die constructies gebruiken ligt vermoedelijk tussen het basisscenario en het extra consumeren scenario. Wel zal erbij aanspreken van het vermogen bij pensionering een hogere vervangingsratio optreden in vergelijking met het extra consumeren scenario.

¹²³ Kamerstukken I 2020/21, 29352, nr. 10, Bijlage.

Intermezzo Gepensioneerden over pensioenopbouw

Als vervolg op de eerste drie intermezzo's over de ervaringen van werknemers, zzp'ers en werkgevers met pensioenopbouw, gaat dit vierde intermezzo in op de ervaringen van gepensioneerden. Er zijn twee focusgroepgesprekken gehouden met gepensioneerden over pensioenopbouw. Een focusgroep met gepensioneerden met een laag aanvullend pensioen en een focusgroep met gepensioneerden met een hoog aanvullend pensioen.¹²⁴

Gepensioneerden met een hoog pensioen hebben vaak lange, succesvolle carrières achter de rug. Netto verschilt het pensioen bij deze gepensioneerden vaak niet zo veel van het laatste salaris dat ze ontvingen. Bij een hoger aanvullend pensioen speelt het wel of niet indexeren van het tweede pijler pensioen een relatief grotere rol in de inkomensbeleving.

“Ik kan mezelf redelijk goed onderhouden en leuke dingen doen. Ik heb één pensioenfonds, daar is weinig in geïndexeerd. Ook komend jaar wordt er niet geïndexeerd. De dekkingsgraad is meer dan 100%. Tuurlijk vind ik dat belangrijk voor de generatie na ons, maar ik vind het ook een beetje dubbel. Die zak met geld die voor jou gereserveerd is, daar heb je je leven lang voor ingezet. Als het niet geïndexeerd wordt, dan wordt er op jou beknibbeld en de werkende mensen krijgen er ieder jaar iets bij. We hebben het niet slecht; we hebben ons natje en droogje en hoeven niet op te letten bij de boodschappen.”

“Ik ben heel tevreden met wat ik heb. Maar er is ook een stukje teleurstelling, omdat er de laatste 10 jaar niks aan pensioenopbouw is geweest. Er worden mooie bedragen voorgehouden. Maar met een inflatie van gemiddeld 3% per jaar, ben je na 10 jaar gewoon een derde van je pensioen kwijt.”

Gepensioneerden met een lager pensioen hebben vaak veel baanwisselingen gehad, werkgevers die geen pensioenregeling aanboden en periodes van werkloosheid en ziekte. Ook echtscheidingen spelen een rol in de pensioenopbouw (zie ook Bijlage 5). Wat opvalt is dat deze groep gepensioneerden met een laag pensioen vaak niet heel ontevreden is over het inkomen.

“Ik krijg 80 euro aanvullend pensioen per maand. Ik kom wel rond van dit pensioen + AOW. Ik ben wel gewend geweest aan minder. De AOW is een stuk hoger dan de bijstand, daardoor kan ik nu juist wel leuke dingen doen. Dat heeft met de heffingskorting te maken die je toepast. Al met al kom ik ervan rond. Toen ik bij de bank werkte, was er de eerste jaren helemaal geen sprake van pensioenopbouw. Toen was dat alleen voor mannen; dat werd aan vrouwen niet eens aangeboden.”

Bij de groep met een laag inkomen wordt valt ook op dat slechte regelingen (woekerpolissen) genoemd als reden voor het lage pensioeninkomen.

“Het bedrijf waar ik bij werkte stimuleerde heel erg om in gesprek te gaan met een adviseur die verbonden was aan het bedrijf. Dat was achteraf misschien te veel blind vertrouwen op die ene adviseur. Ik denk dat het beter is geweest om er zelf achteraan te gaan. Ik blijf het een duistere gang van zaken vinden. Er gebeurt van alles met je geld en je moet het allemaal maar geloven. Ik heb nu een adviseur die je tegen een bedrag adviseert, maar dat zijn behoorlijke bedragen.”

¹²⁴ De beleidsonderzoekers (2024) - Pensioenopbouw: reflecties en verwachtingen. Rapportage focusgroepen uitgevoerd voor het IBO Pensioenopbouw 2024.

Ook hebben sommige deelnemers de overgang van werken naar pensionering als moeilijk ervaren.

“Als je leuk werk hebt, is het een belangrijk onderdeel van je leven. Op je werk gaat de telefoon de hele tijd en dan zit je met pensioen en dan belt niemand meer en vraagt niemand meer wat je van iets vindt.”

Ook de kosten van het leven verschillen als je gepensioneerd bent. Zo hebben sommige deelnemers een afbetaalde hypotheek, terwijl andere kosten juist toenemen.

“Je hebt meer geld nodig omdat je de deur uit wil. En je hebt na de pensionering hogere vaste lasten op het vlak van warmte, water etc. Gewoon omdat je meer thuis bent.”

Bevindingen in lijn met ander onderzoek

Uit ander onderzoek onder gepensioneerden blijkt dat zes op de tien gepensioneerden de financiële overgang naar het pensioen als goed heeft ervaren. Eén op de tien ervaarde deze overgang als slecht. Gepensioneerden die de financiële overgang naar hun pensioen als goed hebben ervaren, geven vaak aan dat dit komt doordat zij zich goed hebben voorbereid. Van degenen die deze overgang als slecht hebben ervaren, geeft 55% aan dat zij iets anders of extra's gedaan hadden willen hebben ter voorbereiding op het pensioen. Voorbeelden die men noemen zijn meer sparen, langer doorwerken en/of de hypotheek aflossen. Twee derde van de gepensioneerden geeft aan (zeer) gemakkelijk of eerder makkelijk dan moeilijk rond te komen. Een op de drie zegt moeite te hebben met rondkomen. Gepensioneerden komen daarmee vaker makkelijker rond dan niet-gepensioneerden, daarvan zegt de helft makkelijk rond te komen.

5 Conclusies en beleidsvarianten

In dit hoofdstuk gaan we in op de conclusies en de beleidsvarianten voor het IBO op basis van het uitgevoerde onderzoek. We schetsen eerst een aantal algemene bevindingen, de nieuwe bevindingen van de data-analyse van Biesenbeek et al (2024) en de beperkingen die met deze analyse gepaard gaan. Tot slot presenteren we de overkoepelende conclusie en hoofdaanbeveling. Vervolgens schetsen we per geschetst doel en randvoorwaarde in het pensioenstelsel een deelconclusie met mogelijke bijbehorende aanvullende maatregelen waartoe de politiek zou kunnen besluiten. Dit doen we in paragrafen 5.1 tot en met 5.5.

Met dit IBO is nieuw inzicht verkregen in de verwachte bruto pensioeninkomens en bruto vervangingsratio's van huishoudens in Nederland. Daarnaast is voor het eerst inzage gegeven in de gevolgen van pensioensparen voor de lastendruk van werkenden over hun leven. Om inzicht te krijgen in de verwachte pensioeninkomens en vervangingsratio's zijn niet alleen de AOW-opbouw, maar ook het tweede en derde pijler pensioen gekoppeld aan het vermogen (vierde pijler) van huishoudens van Nederland met behulp van CBS-microdata. Daarmee is vervolgens berekend wat het verwachte pensioeninkomen is voor elk huishouden. Hierbij is ook de situatie van het inzetten van vermogen zoals - het eigen huis, een onderneming of anderszins - als pensioeninkomen inzichtelijk gemaakt. Daarnaast is voor verschillende voorbeeldhuishoudens in kaart gebracht wat het effect is van wel en niet pensioensparen op de lastendruk en hun vervangingsratio's. Het is voor het eerst dat de verschillen in lastendruk tussen wel en niet pensioensparen in kaart zijn gebracht.

De gebruikte methode is niet bedoeld als voorspelling van toekomstig pensioenvermogen.

In de data-analyse wordt voor de arbeidsmarkt en de populatie een statische situatie verondersteld, bijvoorbeeld dat zelfstandigen en werknemers de rest van hun werkzame leven in dezelfde arbeidsmarktpositie blijven werken.¹²⁵ Deze aannames zijn nodig om tot hanteerbare prognoses te komen. De prognoses zijn, mede vanwege de diverse aannames, dus geen perfecte voorspeller van de toekomstige pensioenopbouw. Ze geven wel een indicatie van hoe de pensioensituatie van verschillende groepen werkenden ervoor staat en waar deze mogelijk heen beweegt. Daarmee maken ze een gesprek mogelijk over of we vinden dat bepaalde groepen minder of meer pensioen opbouwen dan nodig.

Daarnaast zijn er verschillende ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt die invloed zullen hebben op de verwachte pensioenopbouw. De volgende ontwikkelingen die niet in de data zijn meegenomen kunnen de toekomstige pensioeninkomens beïnvloeden (zie bijlage 4):

- De **Wet toekomst pensioenen** is nog niet meegenomen in de schatting van de pensioenopbouw in de tweede pijler. Wel staat vast dat opbouw op jongere leeftijd belangrijker wordt vanwege het afschaffen van de doorsneesystematiek.
- Het toekomstige pensioenvermogen van **uitzendkrachten** en wellicht ook van **zelfstandigen** wordt onderschat in de data-analyse omdat er geen rekening wordt gehouden met recente beleidswijzigingen die van invloed kunnen zijn op de opbouw. Dit betreft de verbeterde pensioenafspraken voor uitzendkrachten en dat zelfstandigen sinds de Wtp meer fiscale ruimte hebben in de derde pijler. Ook is onduidelijk of de huidige trend van groei van het aantal zzp'ers zal doorzetten, mede in het licht van beleidsvoornemens om schijnzelfstandigheid terug te dringen.

¹²⁵ Zie hoofdstuk 3 en Biesenbeek et al (2024) en Bijlage 6 wat de consequenties zijn van de aanname van deze statische situatie.

- Er zijn verschillende factoren die verschillen in pensioeninkomen naar **geslacht** beïnvloeden, waaronder ontwikkelingen in de huishoudsamenstelling en de arbeidsparticipatie. Wat mogelijk ook effect heeft is de invloed van degressieve opbouw in combinatie met de hiervoor genoemde ontwikkelingen.
- **Migratie** kan ervoor zorgen dat in de toekomst meer gepensioneerden een laag inkomen hebben. In de data-analyse wordt enkel naar de verwachte pensioenopbouw van de huidige populatie gekeken. Migratiegroei is hier niet in meegenomen. Het CBS verwacht vooral hogere migratiegroei onder groepen waarvan de huidige gepensioneerden lagere inkomens hebben.
- De verschillen in gezonde levensverwachting kunnen op verschillende manieren doorwerken op de pensioenopbouw. Op basis van huidige ontwikkelingen is de verwachting dat in de toekomst meer gepensioneerden blijven **doorwerken na de AOW-leeftijd**. Dit verhoogt hun pensioeninkomen ten opzichte van de data-analyse.¹²⁶ De mensen die na de AOW-leeftijd nog doorwerken hebben vaker een hogere opleiding en een hoger inkomen dan de groep die de AOW-leeftijd niet haalt.¹²⁷

Pensioendefinitie en consequenties

In onderstaande en bovenstaande conclusies wordt de brede pensioendefinitie gehanteerd (pijler 1 tot en met pijler 4 breed). Omdat in deze definitie wordt aangenomen dat al het (illiquide) eigen vermogen wordt aangewend voor pensioen, kan deze pensioendefinitie worden gezien als een bovengrens. Uit onderzoek blijkt namelijk dat een groot deel van de ouderen niet al het vermogen aanspreekt op het moment van pensionering.¹²⁸ In het geval van ondersparen kan het gebruik van de brede pensioendefinitie leiden tot een onderschatting van het probleem. Bij voorkomen van armoede wordt daarom in de voetnoot ook nog genoemd welk percentage op basis van pijler 1 tot en met pijler 3 minder pensioen opbouwt dan nodig. In het geval van oversparen kan het gebruik van de brede definitie leiden tot een overschatting van het probleem. In de analyse in hoofdstuk 3 worden vanwege deze redenen de resultaten bij zowel pijler 1 tot en met 4 (smal) en pijler 1 tot en met pijler 4 (breed) getoond.

De als wenselijk gepercipieerde overheidsrol is cruciaal voor beleidsaanbevelingen

De overheid grijpt op verschillende manieren in op het pensioenstelsel en streeft daarbij verschillende doelen en randvoorwaarden na (zie ook paragraaf 1.2):

- Voorkomen van armoede (doel)
- Behoud van levensstandaard en gelijkmatige consumptie over de levensloop (doel)
- Een gelijk speelveld (randvoorwaarde)
- Een houdbaar pensioenstelsel (randvoorwaarde)
- Macro-economische stabiliteit (randvoorwaarde)

Het is uiteindelijk een politieke afweging hoever de overheid wil gaan in het behalen van deze doelen. Voor alle doelen geldt dat de mate van het probleem en de proportionaliteit van de maatregel goed tegen elkaar afgewogen moeten worden. Dit geldt enerzijds in de mate van keuzevrijheid. Bijvoorbeeld of je mensen de vrije keuze wil laten om nu te consumeren en dus minder te sparen voor later of dat je mensen juist meer in bescherming wil nemen tegen de eigen keuzes. Anderzijds is het ook een politieke vraag

¹²⁶ De arbeidsdeelname van 68-jarige mannen is het afgelopen decennium gestegen van 16,7% in 2013 tot 27,4% in 2023. Bron: CBS (2023d).

¹²⁷ CBS (2023c).

¹²⁸ Ciurila et al (2021).

welke groepen je wil ondersteunen in het behouden van de levensstandaard en in welke mate, bijvoorbeeld tot welk inkomensniveau. Welk niveau van pensioen als adequaat wordt gezien hangt hier ook van af. Bovendien geldt dat het nastreven van het ene doel ten koste kan gaan van andere doelen. Ondanks dat het uiteindelijk een politieke afweging betreft, maken we in de volgende paragrafen de afweging tussen de mate van proportionaliteit en de zwaarte van het probleem expliciet.

5.1 Algemene conclusie en basisvariant

Het Nederlandse pensioenstelsel is in grote mate effectief: voor de meeste werkenden leidt het tot voldoende inkomen na pensionering, zeker als ook de inzet van vermogen in de eigen woning en onderneming wordt meegenomen. Het Nederlandse pensioenstelsel zorgt er met de AOW voor dat de meeste mensen bij pensionering niet in armoede geraken. In combinatie met de fiscale facilitering en sectorale verplichtstellingen zorgt dit er in groten getale voor dat mensen adequaat pensioensparen en na pensionering de levensstandaard grotendeels kunnen behouden. Toch blijkt uit de cijfers dat er nog uitdagingen resteren om elke inwoner van Nederland van een adequaat pensioen te voorzien. Dat betekent dat bepaalde groepen minder pensioen opbouwen dan gewenst, en bepaalde groepen meer pensioen opbouwen dan nodig. Aanvullende maatregelen om de pensioenopbouw beter in balans te brengen kennen al snel een verplichtend karakter en vormen daarmee een ingrijpende wijziging op het pensioenstelsel. Tegelijkertijd wordt op verschillende beleidsterreinen (zoals de arbeidsmarkt en de woningmarkt) al gewerkt aan oplossingen die bij kunnen dragen aan het beter in balans brengen van de pensioenopbouw. Om deze redenen bevelen we op dit moment geen ingrijpende wijzigingen aan op het pensioenstelsel, onder de voorwaarde dat de huidig voorgenomen maatregelen op verschillende beleidsterreinen worden doorgevoerd en dat wordt gemonitord of deze maatregelen effectief blijken. Met deze hoofdconclusie komen we tot de volgende basisvariant, die vijf aanbevelingen bevat.

Aanbeveling 1: Voer de maatregelen in waar op verschillende beleidsterreinen aan gewerkt wordt. Deze kunnen er (zowel direct als indirect) aan bijdragen dat meer groepen een adequaat pensioen opbouwen. Met het arbeidsmarktpakket¹²⁹ en de Wtp zijn er verschillende maatregelen aangekondigd die er in potentie voor kunnen zorgen dat de groep die minder pensioen opbouwt dan nodig kleiner wordt.¹³⁰ Daarnaast zijn in verscheidene ambtelijke rapporten maatregelen geadviseerd om de fiscale facilitering voor vermogensopbouw, in bijvoorbeeld de eigen woning, te beperken.¹³¹ Hiermee wordt de groep die meer (pensioen)vermogen dan nodig opbouwt mogelijk kleiner. Wanneer deze maatregelen, die allemaal buiten het pensioendomein liggen, worden ingevoerd, zal dit naar verwachting een positief effect hebben op het in balans brengen van de pensioenopbouw. Daarom is er op dit moment nog geen aanleiding tot radicale veranderingen in het pensioenstelsel. Echter is niet zeker dat alle maatregelen ingevoerd zullen worden, en is de effectiviteit van de eerdergenoemde maatregelen niet gegarandeerd. Wanneer deze maatregelen niet ingevoerd worden of ineffectief blijken, zal er een grote groep zijn ontstaan die langdurig minder (pensioen)vermogen opbouwt dan gewenst. Tot slot geldt dat een deel van de vermogensopbouw voor veel groepen bestaat uit vermogen in de eigen woning. Vanwege de ontwikkelingen in de volkshuisvesting is het onduidelijk hoe dit door zal werken in de vermogensopbouw in de vierde pijler voor de nu nog jongere generaties.

¹²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 29544, nr. 1176.

¹³⁰ Hieronder verstaan we o.a. beleid gericht op Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelatie en Rechtsvermoeden (VBAR), verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, het opheffen van het handhavingsmoratorium, gelijkere fiscale behandeling voor zelfstandigen en werknemers bij pensioenopbouw.

¹³¹ Rijksoverheid (2024) en Rijksoverheid (2022).

Aanbeveling 2: Monitor de pensioensituatie van bepaalde groepen nauwlettend.

Verschillende ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de mate van pensioenopbouw en wanneer bepaalde groepen langdurig te weinig pensioen opbouwen kunnen de consequenties groot zijn. Daarom bevelen we aan om in de eerste plaats zicht te houden op de vraag of voorgenomen beleid, zoals hierboven toegelicht, wordt uitgevoerd en daarnaast of dat beleid ook daadwerkelijk het beoogde effect heeft op pensioen. Specifiek voor zzp'ers geldt dat wanneer het arbeidsmarktpakket het beoogde effect sorteert, de groep zelfstandigen met een laag middeninkomen naar alle waarschijnlijkheid niet tot aan pensionering in dezelfde rol blijft werken. Maar wanneer het beleid niet effectief blijkt en deze groep in dezelfde rol, zonder pensioenopbouw, blijft werken, is het een serieus risico dat een relatief grote groep minder pensioen spaart dan nodig om de levensstandaard te behouden. Bij de monitoring moet ook gespecificeerd worden waar een eventuele kritieke ondergrens ligt met betrekking tot groepen die ondersparen, waaronder welke verdere maatregelen als nodig worden beoordeeld. Dit vraagt politieke weging. Het kan behulpzaam zijn als de overheid expliciteert welke grenzen voor over- en ondersparen zij wil hanteren en een streven uitsprekt met betrekking tot de omvang van groepen die niet sparen en/of groepen die minder sparen dan nodig. In de Wet toekomst pensioenen is dit al gedaan voor werknemers die geen pensioenregeling hebben (een halvering van deze groep).¹³² Onderzoek van wetenschappers in samenwerking met de praktijk kan helpen om te bepalen welke benaderingen het meest effectief zijn voor verschillende (sub)groepen.¹³³

Aanbeveling 3: Onderzoek in hoeverre het mogelijk is om voortaan met netto vervangingsratio's te werken in plaats van bruto vervangingsratio's. Op dit moment wordt met het overheidsbeleid¹³⁴ gestuurd op bruto vervangingsratio's. Uit de analyse blijkt dat hiermee een onderschatting wordt gemaakt van de verwachte pensioenen en dat de daadwerkelijke pensioenen hoger zijn. Dit betekent dat eerdere analyses die vaak uitgaan van bruto vervangingsratio's, inclusief de analyses in dit rapport, de verwachte situatie van toekomstig gepensioneerden onderschatten. De consequenties van het sturen op netto vervangingsratio's in plaats van bruto vervangingsratio's zijn in dit IBO nog niet in kaart gebracht. Om het overheidsbeleid op pensioenen beter aan te laten sluiten op de belevingswereld van burgers en beleidsmakers, bevelen we aan vervolgonderzoek aan om toekomstig pensioenbeleid te richten op netto vervangingsratio's in plaats van bruto vervangingsratio's.

Aanbeveling 4: Op basis van het huidige beeld van de verwachte pensioenopbouw bevelen we aan te starten met een betere informatievoorziening over pensioen (fiches 2.2-2.4).

We veronderstellen hierbij een beperkte aanvullende rol van de overheid bij het pensioenbeleid, waarbij de focus ligt op het via informatievoorziening voorkomen dat werkenden te veel nadruk leggen op de korte termijn. Zo krijgen zij beter zicht krijgen op dat, wanneer zij geen gebruik maken van de fiscale facilitering voor pensioen, zij geld laten liggen.¹³⁵ De maatregelen in dit pakket richten zich op werkgevers ten behoeve van hun werknemers en op zelfstandigen. De betere informatievoorziening bestaat uit het inzichtelijk maken van de werkgeversbijdrage op de loonstrook (fiche 2.2) en het informeren van ondernemers via de KvK over het pensioen (fiche 2.3). De effectiviteit van informatiemaatregelen is naar verwachting beperkt omdat 'weten' geen 'doen' is. Uit onderzoek blijkt dat mensen liever de belastingaangifte doen, het huis schoonmaken of naar de

¹³² Een tijdschema met een reductiedoel gekoppeld aan eventuele aanvullende maatregelen kan ook duidelijkheid bieden aan maatschappelijke organisaties waardoor ook een effect op vrijwillige basis mogelijk is, zo lang de politiek aangeeft wat het punt is waarop aanvullend ingrijpen gewenst is.

¹³³ Momenteel werken het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag en de Universiteit Utrecht aan een Netspar-onderzoeksvoorstel om de risicofactoren van onvoldoende sparen te identificeren. Op basis van de resultaten zullen interventies worden ontwikkeld voor zelfstandigen, vrouwen en mensen met een migratieachtergrond.

¹³⁴ Op dit moment vindt sturing op bruto vervangingsratio's plaats via de beschikbare fiscale ruimte.

¹³⁵ Zie ook paragraaf 5.5.

tandarts gaan dan zich met pensioen bezig te houden.¹³⁶ Daarnaast kunnen of willen sommige mensen het geld nu niet missen om meer te sparen voor later. Persoonlijke begeleiding en attendering kan daarom helpen naast het informeren, zoals een persoonlijk pensioenadvies (fiche 2.4). Ook kunnen werkzoekenden gebaat zijn bij betere vergelijkingsinformatie tussen pensioenregelingen, zodat men beter geïnformeerd keuzes kan maken. Dit zou een digitale omgeving kunnen zijn, waarbij werknemers en zelfstandigen bepaalde basiselementen van hun pensioenregeling(en) kunnen vergelijken.

Aanbeveling 5: Om het pensioenstelsel te vereenvoudigen bevelen we aan het aantal regelingen voor groepen die relatief veel pensioen opbouwen te beperken. Het pensioenstelsel kent diverse regelingen die het voor groepen mogelijk maken boven de fiscale facilitering pensioen op te bouwen. Deze regelingen blijken echter niet doelmatig en maken het stelsel onnodig complex. We bevelen daarom aan om nettopensioen en nettolijfrente af te schaffen (fiche 4.2). Naast een vereenvoudiging kan dit de houdbaarheid van het pensioenstelsel ten goede komen. Aangezien weinig gebruik wordt gemaakt van deze nettoregelingen en deze wel complex zijn in de uitvoering, kan als eerste worden overwogen deze maatregelen af te schaffen.

Verdelingseffecten beleidsopties

Onderstaande aanvullende maatregelen hebben soms grote gevolgen voor de inkomensverdeling tussen huishoudens. Bij elke variant is kort kwalitatief aangegeven wat we verwachten dat de verdelingseffecten zullen zijn. Bij eventuele invoering van de beleidsopties adviseren wij echter de inkomenseffecten door te rekenen en waar nodig compenserende maatregelen te treffen.

Als de politiek aan bepaalde in dit IBO geïdentificeerde beleidsdoelen meer gewicht toekent, zijn er aanvullende beleidsopties opgenomen in de volgende paragrafen. Hierbij geldt vanzelfsprekend dat de voordelen altijd moeten worden afgewogen tegen de nadelen. In de aanvullende varianten zijn extra, vaak ingrijpende, maatregelen opgenomen die passen bij een aantal beleidsdoelen. De keuze hiervoor is uiteindelijk afhankelijk van het belang dat de politiek aan een bepaald beleidsdoel hecht. Het betreffen dus geen aanbevelingen in algemene zin maar een inventarisatie van instrumenten.

5.2 (Verder) voorkomen van armoede

Het huidige pensioenstelsel is effectief in het voorkomen van armoede voor mensen die over de levensloop in Nederland wonen. De AOW is een zeer belangrijke pijler in het pensioenstelsel en levert een grote bijdrage aan het voorkomen van armoede, met name voor mensen met lage inkomens. Ook levert de AOW een bijdrage aan het behoud van de levensstandaard, vooral voor lage en middeninkomens. Uit onze data blijkt dat 92% van alle huishoudens van Nederland naar verwachting voldoende pensioeninkomen heeft om armoede te voorkomen.¹³⁷ Dit hoge percentage komt grotendeels door de AOW. Dit blijkt ook uit het huidige lage armoedecijfer onder gepensioneerden in Nederland. Het pensioenstelsel slaagt voor de meesten zeer goed in het voorkomen van armoede in absolute zin. Voor 8% van de huishoudens van Nederland bestaat volgens onze cijfers echter wel een risico op armoede bij pensionering. Deze

¹³⁶ Nationale Nederlanden (2023).

¹³⁷ Volgens definitie pijler 1-4 breed, zie hoofdstuk 2. Voor overige resultaten zie bijlage 6, voor pijler 1-3 is dit bijvoorbeeld 90%.

groep bestaat voor een belangrijk deel uit mensen met een onvolledige AOW-opbouw doordat zij een gedeelte van hun leven niet in Nederland hebben gewoond of gewerkt. Deze 8% kan een overschatting of onderschatting zijn van het toekomstige probleem. Enerzijds bevatten de in dit IBO gebruikte cijfers geen buitenlandse (pensioen-)vermogens of pensioenrechten, waardoor sommige personen in de data mogelijk toch hogere pensioeninkomens zullen genieten. Ook is onduidelijk welk deel van de personen met een eerste generatie migratieachtergrond en onvolledige pensioenopbouw na pensionering nog in Nederland verblijft. Anderzijds houdt onze data geen rekening met eventuele (groei van) toekomstige migratiestromen.

Specifiek voor groepen die bij pensionering in armoede dreigen te geraken bestaat de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), die in de data-analyse niet is meegenomen. Voor gepensioneerden met een inkomen onder het bijstandsniveau kan onder voorwaarden een beroep op bijstand in de vorm van AIO worden gedaan. Het gaat hierbij niet om het voorkomen van armoede via pensioenopbouw, maar om het bestrijden van armoede als de oudedagsvoorziening bij pensionering ontoereikend blijkt. Daarmee wordt in feite een groot deel van de armoedeproblematiek opgelost. Het niet-gebruik van de AIO is echter groot¹³⁸. Naar de wijze waarop dat tegengegaan kan worden, kan meer onderzoek gedaan worden. SVB en SZW onderzoeken nu al hoe met privacywaarborgende technieken data gebruikt kunnen worden om het niet-gebruik van de AIO gericht tegen te gaan.

Wanneer de wens bestaat om meer te doen aan het voorkomen van armoede binnen het pensioenstelsel kan men kijken naar manieren om de groep die risico heeft op armoede meer op te laten bouwen in de verschillende pensioenpijlers, met name de AOW. Aangezien het bij deze groep vooral gaat om het risico op armoede door onvolledige AOW-opbouw, kan met betrekking tot de eerste pensioenpijler worden overwogen het aantal jaren dat men in Nederland woonachtig moet zijn voor een volledig AOW-opbouw te verminderen van 50 naar 40 jaar (fiche 1.1). Een onvolledige AOW-opbouw kan ook gecompenseerd worden in de tweede of derde pensioenpijler, zie hiervoor de maatregelen onder paragraaf 5.3 en paragraaf 5.4.

Het aanpassen van de AOW om armoede onder specifieke groepen te voorkomen is een zeer ingrijpende maatregel die bovendien voor alle AOW-ontvangers gevolgen zal hebben en mede daarom niet doeltreffend en doelmatig is. Dit wordt daarom niet aangeraden (zie ook fiche 1.1). Dit komt omdat een aanpassing van de AOW de gehele AOW-populatie raakt – niet alleen de mensen in armoede. Daarmee zijn maatregelen in de AOW relatief duur. Een aanpassing van de AOW moet afgewogen worden tegen de kosten en baten en de herverdelingseffecten ten opzichte van een groter gebruik of verruiming van de AIO en/of een grotere deelname van mensen met een onvolledige AOW aan pensioenregelingen in de tweede en derde pijler.

Verdelingseffecten

Het verkorten van de AOW-opbouwperiode (zoals genoemd in fiche 1.1) verkleint het AOW-gat voor personen met een eerste generatie migratieachtergrond en zorgt voor een hogere AOW-uitkering. Hierdoor worden de inkomensverschillen met andere groepen AOW'ers verkleind.

¹³⁸ Het niet-gebruik van de AIO is 30%, bron: IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid.

5.3 (Sterker) behoud van levensstandaard

Ongeveer 61% van de huishoudens heeft een vervangingsratio van minimaal 70% wanneer (ook) het vermogen in de eigen woning of de eigen onderneming wordt aangesproken voor pensioen. Deze groep lukt het in principe de levensstandaard na pensionering te behouden. Deze uitkomst is met name te danken aan de AOW en de fiscale facilitering, in combinatie met sectorale verplichtstelling. De groep die het niet lukt om een vervangingsratio van minimaal 70% te halen, bestaat voor het merendeel uit hogere inkomens. Omdat uit eerder onderzoek blijkt dat hogere inkomens op het moment van pensionering vaak lagere vervangingsratio's nodig hebben¹³⁹, hoeft het behalen van een vervangingsratio lager dan 70% voor deze groep niet te betekenen dat ze de levensstandaard niet kunnen voortzetten. Wanneer het illiquide vermogen niet wordt meegerekend tot het pensioeninkomen bouwt slechts 35% van de huishoudens voldoende pensioen op om een vervangingsratio van 70% te behalen.

Specifiek voor zelfstandigen geldt dat het behouden van hun levensstandaard is gebaseerd op het aanspreken van hun illiquide vermogen in de vierde pijler. Voor de lage inkomens is de AOW voldoende om het pensioeninkomen volledig te vervangen. Van de zelfstandigen met een middeninkomen lijkt 44% niet in staat de levensstandaard na pensionering te behouden zonder het illiquide vermogen aan te spreken. Dit komt doordat zelfstandigen weinig pensioen opbouwen in de tweede pijler. Ondanks dat zij weliswaar meer pensioen opbouwen in de derde pijler dan werknemers, is dit onvoldoende om de beperkte opbouw in de tweede pijler te compenseren. De opbouw van zelfstandigen in de vierde pijler bestaat grotendeels uit opbouw in illiquide vermogensbronnen zoals de eigen woning en de eigen onderneming. Als men op pensioendatum een (bijna) afgelost huis heeft, kan dit aanzienlijk schelen in de lasten die zij hebben. Dit kan helpen om de terugval in levensstandaard te beperken. Aanvullend kunnen zij hun levensstandaard beter behouden door hun eigen woning en eigen onderneming te verzilveren. Dit kan bijvoorbeeld door de woning te verkopen en een goedkoper huis terug te kopen of te huren, of door een verzilveringshypotheek af te sluiten. Beide gebeuren momenteel overigens nog weinig.

Mensen met een middeninkomen en een onzekere positie op de arbeidsmarkt lukt het vaker niet om na pensionering de levensstandaard te behouden. Het pensioenstelsel pakt met name goed uit voor werknemers in een sector met goede afspraken over pensioenopbouw. Werkenden die hiervan afwijken, lopen een groter risico om op het moment van pensionering niet de levensstandaard te kunnen behouden. Deze problematiek is nauw verbonden met bredere ongelijkheid en verschillen op de arbeidsmarkt. Zo hebben vrouwen vaker een lagere pensioenopbouw. Dit zou bijvoorbeeld kunnen komen doordat zij in deeltijd werken of doordat zij vaker werken in sectoren (zoals gezondheidszorg) waar de opbouw vaak lager ligt dan in sectoren waar relatief veel mannen werkzaam zijn (zoals de bouw en de industrie).¹⁴⁰ Zoals eerder aangegeven bouwen zelfstandigen – met name de lagere middeninkomens – daarnaast veelal geen tweede en/of derde pijler pensioen op. Deze verschillen in de pensioenopbouw zijn naast pensioenvraagstukken ook bredere arbeidsmarkt-vraagstukken, die zich niet altijd het beste via het pensioenstelsel laten oplossen. Oplossingen via het pensioenstelsel kunnen hier echter wel aan bijdragen. Pensioen is immers een fundamenteel onderdeel van de arbeidsvoorwaarden.

De basisafweging bij opties om de pensioenopbouw te versterken, met name de meer vergaande, is dat ze in potentie effectief, maar ook verplichtend en daarmee ingrijpend van aard kunnen zijn. De (meer vergaande) maatregelen zijn, vanwege hun verplichtende

¹³⁹ Zie ook paragraaf 2.2.

¹⁴⁰ Kali et al (2021).

karakter, naar verwachting effectief om de groep werkenden die mogelijk hun levensstandaard niet kunnen behouden na pensionering te verkleinen. Tegelijkertijd zijn het complexe maatregelen die nog veel uitzoekwerk vergen en is de impact op de uitvoering zeer groot. Ook betekenen ze een flinke inmenging in persoonlijke besluitvorming van zelfstandigen en/of contractvrijheid tussen sociale partners. De resultaten van dit IBO suggereren dat een dergelijke vergaande maatregel op dit moment niet in de rede ligt. Wel is het zinvol om de pensioenopbouw van bepaalde groepen goed te blijven monitoren om tijdig te kunnen zien of dit ook in toekomst zo blijft. De verwachting is dat als gekozen zou worden voor deze maatregelen ze vanwege de pensioentransitie op zijn vroegst een aantal jaar nadat de pensioentransitie is afgerond te introduceren zijn.

Als de beleidswens bestaat werkenden meer te laten sparen zijn er verschillende opties die gelaagd geïntroduceerd kunnen worden. Hierbij is het een politieke weging in hoeverre de voordelen van de beleidswens opwegen tegen de impact van de maatregel. Politiek kan ervoor worden gekozen om deze beleidsopties te koppelen aan bepaalde streefdoelen. Wanneer die doelen niet behaald worden, kan de volgende beleidsoptie worden geïntroduceerd, vergelijkbaar met het amendement Maatoug/Nijboer bij de Wet toekomst pensioenen inzake de reductiedoelstelling voor werknemers zonder pensioen. De verschillende opties zijn:

- 1. Het introduceren van een standaard bijspaarmodule voor werknemers bij pensioenregelingen met premie-inleg onder een bepaalde premiegrens, bijvoorbeeld het gemiddelde van 23,8% (fiches 2.9 en 2.10).** Hierin zijn twee varianten te onderscheiden. De eerste variant is enkel een verplichting aan pensioenuitvoerders om deze bijspaarmodule aan te bieden. De tweede variant is een uitbreiding van de eerste variant, waarbij de bijspaarmodule standaard op minimaal 23,8% staat. Het bijsparen geldt voor werknemers, pensioenuitvoerders moeten echter de optie aanbieden. Een dergelijke bijspaarmodule kan de pensioenopbouw voor werkenden met een pensioenregeling verbeteren, zodat zij ook na pensionering hun levensstandaard kunnen voortzetten. Deze optie kan wellicht ook helpen om de achterblijvende pensioenopbouw van eerste generatie migranten te verhogen. Het nadeel van deze maatregel is dat hij enkel effectief is voor werkenden die al een pensioenregeling hebben.
- 2. Een volgende, meer ingrijpende, maatregel die overwogen kan worden is een pensioenplicht voor alle werkenden met opt-out (fiches 3.2, 3.3 en bijlage 4).** De pensioenplicht met opt-out houdt in dat in principe iedereen verplicht pensioen spaart, tenzij mensen er bewust voor kiezen om niet mee te doen. Deze optie is in dit IBO juridisch en uitvoeringstechnisch verder uitgewerkt dan in veel eerdere analyses.¹⁴¹ Uit de uitwerking blijkt dat de voordelen goed moet worden afgewogen tegen de nadelen. Deze maatregel zou ingevoerd kunnen worden in combinatie met een publieke uitvoerder en automatische *re-enrollment*. Er kan ook gekozen worden voor een private uitvoerder. Zie ook het kader 'Pensioenplicht' op de volgende pagina voor een verdere toelichting.
- 3. Ten slotte kan ook overwogen worden om een pensioenplicht in te voeren voor alle werkenden zonder opt-out.** Deze maatregel kan overwogen worden wanneer voorgaande maatregelen tot onvoldoende resultaat leiden en/of politiek veel waarde wordt gehecht aan het behoud van de levensstandaard door alle werkenden en aan het gelijk speelveld (zie paragraaf 5.4). Het is in dat geval aan te bevelen om eerder genomen maatregelen op de arbeidsmarkt te monitoren om te bezien in hoeverre hiermee doelen zijn gehaald. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de verruiming van de fiscale ruimte in de derde pijler, in hoeverre maatregelen die genomen worden op de arbeidsmarkt ertoe leiden dat meer werkenden pensioen zullen sparen en wat de exacte effecten zullen zijn van de genomen maatregelen

¹⁴¹ Gelijktijdig met dit IBO heeft Netspar ook uitgebreid onderzoek gedaan naar een pensioenplicht, zie Ewijk et al (2024).

in het kader van het aanvalsplan witte vlek van de StvdA.¹⁴² Ook kan eerst worden gezien wat een bijspaarmodule als hierboven beschreven voor effect heeft.

- 4. Een alternatieve maatregel binnen het pensioendomein is het invoeren van een *Notional Defined Contribution-pensioen* (fiche 3.4).** Deze maatregel is ook een vorm van pensioenplicht voor alle werkenden en zit qua vormgeving tussen de eerste en de tweede pijler in. Ook een NDC is ingrijpend en vergt nog uitzoekwerk, waarbij eveneens de voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen moeten worden.

Verdelingseffecten

Het aanbieden van een bijspaarmodule, default premie-inleg of een pensioenplicht leidt ertoe dat werkenden zonder of met een beperkte pensioenregeling meer gaan sparen in de levensfase voor pensionering, waardoor in deze fase koopkrachtverlies optreedt. In de levensfase na pensionering is er sprake van inkomensvoortgang ten opzichte van de situatie zonder deze maatregelen, en is er meer aansluiting in inkomen voor en na pensionering.

Pensioenplicht

Er zijn verschillende mogelijkheden om een pensioenplicht vorm te geven. Voor dit IBO is voor het eerst een ambtelijke uitwerking van een pensioenplicht gegeven. Hierbij is ervoor gekozen om twee varianten uit te werken van een pensioenplicht die geldt voor alle werkenden (dus ook zelfstandigen). Beide varianten zijn complementair aan de huidige arbeidsvoorwaardelijke (sectorale) pensioenen:

1. Een pensioenplicht voor alle werkenden met standaarduitvoerder met minimale inleg en mogelijkheid om eigen arbeidsvoorwaardelijke afspraken te maken;
2. Pensioenplicht op dezelfde manier als hierboven maar dan zonder standaarduitvoerder (meer eigen verantwoordelijkheid werkgevers en zelfstandigen).

Het primaire doel van de wettelijke pensioenplicht met een minimale inleg is om ervoor te zorgen dat alle werkenden een adequaat pensioen opbouwen dat hen in staat stelt hun levenstandaard voort te zetten. Een pensioenplicht heeft ook een aantal andere doelen, zoals het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen werknemers onderling en tussen werknemers en zelfstandigen. Tot slot kunnen met een pensioenplicht met nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheidspensioen ook andere risico's worden afgedekt. Een pensioenplicht is per definitie een effectief middel om dit doel te bereiken.

Tegelijkertijd impliceert de invoering van een pensioenplicht een ingrijpende stelselwijziging, waarbij de overheid een grotere verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van pensioen, en pensioen minder een arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheid is (zie ook bijlage 4, box 4). Naast beleidsmatige uitdieping van variant 1 en 2, zijn beide varianten ook juridisch getoetst. Uit deze toets blijkt dat voor beide varianten geldt dat naar verwachting de Europese Coördinatieverordening socialezekerheidsstelsels van toepassing is.

¹⁴² De Stichting van de Arbeid benoemt in de brief aanvalsplan witte vlek pensioen met aanscherpingen (oktober 2022) dat de maatregelen dat de uitwerking van de maatregelen uit het Coalitieakkoord Rutte IV en het SER-Middellange-termijn advies, die zijn weerslag hebben gevonden in het arbeidsmarktpakket, een positieve doorwerking hebben op pensioendeelname in de tweede pijler (op zowel zelfstandigen als werknemers). Zij stellen dat het aantal schijnzelfstandigen zonder pensioen hierdoor naar verwachting zal afnemen als ze werknemer blijken te zijn in een sector of onderneming met een pensioenregeling.

De voorschriften uit de coördinatieverordening omvatten onder meer eisen aan de administratie en schrijven ook bepaalde berekeningen voor. Ook moeten de vermogens van de wettelijke pensioenregeling en een eventuele bovenwettelijke arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling van elkaar gescheiden worden. Daarnaast zullen de uitvoerders van een wettelijke pensioenplicht aangemerkt worden als een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De invoering van de wettelijke pensioenplicht kan er daarmee toe leiden dat het voor decentrale sociale partners minder aantrekkelijk wordt om hun sectorale verplichtstelling te handhaven. Tot slot zal het feit dat de coördinatieverordening van toepassing is op alle pensioenuitvoerders ook implicaties hebben voor de fiscale wet- en regelgeving. Dit vergt nog nader uitzoekwerk.

De implicaties van bovenstaande voorschriften zijn dusdanig dat overwogen dient te worden of alternatieven voor een pensioenplicht te prefereren zijn boven de twee varianten die in dit IBO uitgewerkt zijn. Dit betreft een pensioenplicht voor enkel werknemers of een NDC (fiche 3.4).

De Stichting van de Arbeid benoemt de optie van een pensioenplicht ook in hun advies van maart 2024.¹⁴³ Zij bekijken dit echter specifieker vanuit het vertrekpunt van bestaande tweedepijlerpensioenregelingen. Het uitbreiden van deze regelingen voor zelfstandigen brengt risico's met zich mee voor de bestaande verplichtstelling.

5.4 Gelijk(er) speelveld

De grote verschillen in pensioenopbouw tussen typen werkenden kunnen, zoals ook de focusgroepen hebben laten zien, verklaard worden door de vrijwilligheid in het pensioenstelsel en de neiging van mensen om te focussen op de korte termijn. Deze verschillen kunnen leiden tot een ongelijker speelveld op de arbeidsmarkt. Voor werkgevers geldt dat sommigen van hen vanwege een sectorale verplichtstelling pensioen aanbieden aan hun werknemers, terwijl werkgevers in andere sectoren (waar geen sprake is van een verplichtstelling) dit niet hoeven en kunnen kiezen om hogere lonen te geven.¹⁴⁴ Zelfstandigen dienen zelf in hun oudedagsvoorziening aanvullend op de AOW te voorzien. Gepaard met het gedragseffect dat mensen vooral focussen op de korte termijn, leidt deze vrijwilligheid ertoe dat verschillende typen werkenden verschillend pensioensparen. Aangezien pensioen een essentieel onderdeel is van de arbeidsvoorwaarden en van de loonkosten draagt dit verschil bij aan een ongelijker speelveld tussen typen werkenden. Werkenden kijken beperkt vooruit en kunnen de pensioenregeling niet altijd op waarde schatten. Het is aannemelijk dat dit kan zorgen voor een neerwaartse concurrentiedruk op pensioenpremies. Voor zelfstandigen zonder pensioenopbouw geldt dat zij op korte termijn een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van zelfstandigen en werknemers die een pensioenpremie afdragen. Daarmee is pensioen een arbeidsvoorwaarde waarop (op een ongewenste manier) geconcurrereerd kan worden, zonder dat werkenden de gevolgen hiervan altijd goed overzien. Vanuit dit oogpunt zouden beleidsmaatregelen die inspelen op de verschillen in pensioenopbouw tussen verschillende typen werkenden rekening moeten houden met het vermogen van mensen om rekening te houden met de toekomst.

Een gelijk speelveld tussen verschillende typen werkenden verkrijgen is in beginsel een breder arbeidsmarkt vraagstuk. Ten aanzien van de verschillen in pensioenopbouw is het

¹⁴³ *Pensioenopbouw zelfstandigen in de tweede pijler – Stichting van de Arbeid.*

¹⁴⁴ *Ongeveer 90% van werknemers heeft een pensioenregeling, voor ongeveer 92% van hen geldt een verplichtstelling.*

belangrijk om hier een vinger aan de pols te houden via de monitoring, zoals aanbevolen in de basisvariant. In de eerste plaats betekent dit dat maatregelen die inspelen op de verschillen in pensioenopbouw tussen verschillende typen werkenden in samenhang gezien moeten worden. Er worden nu al maatregelen uitgevoerd die bijdragen aan een gelijk spelveld op de arbeidsmarkt. Dan gaat het in ieder geval om Verduidelijking Beoordeling Arbeidsrelatie en Rechtsvermoeden (VBAR) en een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Zoals aanbevolen moet hierbij zicht gehouden worden op de vraag of voorgenomen beleid wordt uitgevoerd en daarnaast of dat beleid ook daadwerkelijk het beoogde effect heeft op pensioen. Wanneer één van die twee niet het geval is, ontstaat een serieus risico dat een relatief grote groep minder pensioen spaart dan nodig.

Wanneer het de wens is binnen het pensioendomein bij te dragen een gelijk spelveld kan overwogen worden om een pensioenplicht in te voeren met minimale inleg (fiche 3.2 en 3.3). Deze ingrijpende maatregel (stelselwijziging) is hierboven beschreven¹⁴⁵ en de voordelen moeten worden afgewogen tegen de nadelen. Het is ook mogelijk, zoals hierboven beschreven, om eerst een pensioenplicht met opt-out in te voeren: een variant die ook verplichtend en daarmee ingrijpend van karakter is. Dit biedt werkgevers en zelfstandigen de mogelijkheid om er alsnog uit te stappen. Een dergelijke maatregel is wel minder effectief dan een pensioenplicht zonder opt-out. Een uitgebreidere toelichting van de verschillende varianten van een pensioenplicht is te vinden in paragraaf 5.4.

Verdelingseffecten

Het aanbieden van een default premie-inleg of een pensioenplicht leidt ertoe dat werkenden zonder of met een beperkte pensioenregeling meer gaan sparen in de levensfase voor pensionering, waardoor in deze fase koopkrachtverlies optreedt. In de levensfase na pensionering is er sprake van inkomensvoortgang ten opzichte van de situatie zonder deze maatregelen. Ook is er voor de groep die nu geen of beperkt pensioen opbouwt en onvoldoende andere voorzieningen voor de ouderdom treft, meer aansluiting in inkomen voor en na pensionering.

5.5 Houdbaar(der) stelstel en (meer) macro-economische stabiliteit

Vanuit de overheid is het ondersteunen van mensen om de levensstandaard te behouden het voornaamste argument om pensioensparen fiscaal te faciliteren. Uit het onderzoek van het ministerie van Financiën op basis van voorbeeldhuishoudens blijkt dat fiscaal gefaciliteerd pensioensparen voor alle onderzochte huishoudens (alleenstaand, samenwonend etc.) in bijna alle scenario's financieel loont. Bij vergelijkbare huishoudens hebben huishoudens die pensioen opbouwen in de tweede of de derde pijler lagere lasten dan degenen die buiten het pensioenstelsel vermogen opbouwen. Aangezien niet alle inwoners en huishoudens pensioensparen, lijkt het erop dat huishoudens die weinig of geen pensioensparen in de tweede en derde pijler geld laten liggen.

De fiscale facilitering maakt het voor veel werkenden mogelijk om te sparen voor een goed pensioen. Tegelijkertijd is er een risico op over-stimulering voor groepen die al veel sparen

¹⁴⁵ Zie paragraaf 5.4.

via andere routes. Ongeveer 70% van de huishoudens van Nederland spaart tenminste tot een bruto vervangingsratio van 70% óf een pensioeninkomen van 1,5 keer modaal.¹⁴⁶ Dit is te danken aan de AOW en de fiscale facilitering in combinatie met sectorale verplichtstellingen. Dat biedt de maatschappij veel voordelen. Voor burgers biedt fiscaal gefaciliteerd pensioensparen voordelen in de vorm van lagere lasten en hogere vervangingsratio's dan voor degenen die buiten het pensioenstelsel vermogen opbouwen. Tegelijkertijd kost deze fiscale ondersteuning ook veel publiek geld. Alleen in specifieke gevallen bij lage inkomens zijn de totale financiële lasten voor de staat door de fiscale ondersteuning netto lager dan in een scenario zonder ondersteuning vanwege meer belastingopbrengsten en minder toeslagen in de uitkeringsfase. Vanuit de overheid bezien is het ondersteunen van mensen om de levensstandaard te behouden het voornaamste argument om pensioensparen fiscaal te faciliteren. Hierbij moet opgemerkt worden dat een hoge pensioen- en vermogensopbouw samenhangen met de keuze van mensen om voor de pensioenleeftijd met pensioen te gaan.¹⁴⁷ Dit kan de arbeidsmarkt potentieel (nog) krappert maken in de toekomst. Daarnaast gaat het overmatig fiscaal faciliteren van pensioen ten koste van de overheidsfinanciën. Het is een politieke keuze tot welke hoogte van inkomen pensioen fiscaal wordt gefaciliteerd, dan wel om tijdens de gepensioneerd fase nog aanvullend inkomensondersteuning te geven. Zo zijn er verschillende studies die laten zien dat mensen bij hogere inkomensniveaus toe kunnen met lagere vervangingsratio's.¹⁴⁸

Oversparen speelt zich vaak af in combinatie met huizenbezit, het is daarom aan te bevelen om ook opties buiten het pensioendomein te overwegen en bij eventuele invoeringen van maatregelen goed te kijken naar de effecten op inkomens en pensioenopbouw. Ongeveer 67% van de huizenbezitters heeft naar verwachting meer dan voldoende pensioeninkomen (een bruto vervangingsratio hoger dan 70%). Om de houdbaarheid van het huidige pensioenstelsel te vergroten en macro-economische stabiliteit te garanderen, kan gekeken worden naar opties om vermogensopbouw minder fiscaal te faciliteren. In dit IBO is gekeken naar opties die aangrijpen bij de pensioenopbouw, maar vanuit macro-economisch perspectief is het logischer om te kijken naar opties die aangrijpen bij de opbouw van overig vermogen (zoals de eigen woning, denk aan afschaffen of afbouwen van de hypotheekrenteaftrek¹⁴⁹). De fiscale facilitering van pensioenen heeft namelijk tot doel kortzichtigheid ten aanzien van de oudedag tegen te gaan. Daarnaast bestaat bij het afbouwen van fiscale facilitering een risico dat die maatregelen ook mensen raken die niet oversparen, die dan te weinig fiscaal gefaciliteerd pensioen op kunnen bouwen om de levensstandaard voort te zetten.

Een minder grote overheidsrol in het faciliteren van pensioensparen of het ondersteunen van pensioeninkomens kan ook zorgen voor een meer betaalbaar stelsel. Fiscaal gefaciliteerd pensioensparen kost de schatkist jaarlijks veel geld. Om dit te beperken is met het oorspronkelijke Witteveenkader een aftoppingsgrens van drie keer modaal afgesproken. Doordat de beleidsmatige aanpassingen van het WML ook doorwerken in de aftoppingsgrens is deze de afgelopen 10 jaar met bijna 38% gestegen en nu iets meer dan drie keer modaal.¹⁵⁰ Een minder grote overheidsrol bij pensioenen kan worden doorgevoerd door de aftoppingsgrens te bevriezen of te verlagen (fiche 4.1) of door het nettopensioen en nettolijfrente af te schaffen (fiche 4.2). Dit laatste is al aanbevolen in de basisvariant. Een andere optie is het minder stimuleren van het sparen in illiquide vermogensvormen zoals pensioen (zie voetnoot 149). Door de aftoppingsgrens te bevriezen of te verlagen wordt effectief de pensioenopbouw bij hoge inkomens beperkt. Een

¹⁴⁶ Resultaten voor definitie 'Houdbaar stelsel' op basis van pijler 1 t/m 4 (breed). Zie ook bijlage 6.

¹⁴⁷ Zie ook paragraaf 1.2.2.4.

¹⁴⁸ Binswanger, J., Schunk, D., (2011) en Kools en Knoef (2019).

¹⁴⁹ Zie ook fiches 101 en 102 uit rapport *Bouwstenen voor een Eenvoudiger Belastingstelsel*.

¹⁵⁰ De aftoppingsgrens was in 2015 € 100.000, in 2024 is dit € 137.800. Drie keer het modale inkomen in 2024 is 3 keer € 44.000 = € 132.000.

alternatief is het afschaffen van de automatische indexatie van de aftoppingsgrens en deze enkel bij politiek besluit te verhogen. Hierdoor wordt over de hoogte van de aftoppingsgrens een expliciete politieke keuze gemaakt. Dit kan de houdbaarheid van het stelsel ten goede komen. De hier geschetste opties kunnen voorkomen dat (te veel) werkenden met een hoge pensioens- en vermogensopbouw vervroegd met pensioen gaan en daarmee de arbeidsmarkt nog krupper maken in de toekomst. Naast de fiscale facilitering kan de politiek ervoor kiezen om een minder grote rol in te nemen in de ondersteuning van pensioeninkomens door hier in enige vorm op te bezuinigen. Dit kan door het fiscaliseren van de AOW (fiche 4.3), door de AOW te koppelen aan het sociaal minimum (fiche 4.4) of via bezuinigingen op de ouderenkorting (fiche 4.6).

Verdelingseffecten

Maatregelen die de AOW verlagen leiden ertoe dat AOW'ers met lagere inkomens er relatief gezien meer op achteruit gaan dan AOW'ers met een middeninkomen en een hoger inkomen. Het fiscaliseren van de AOW-premie raakt ouderen met alleen AOW-inkomen niet, maar wel AOW'ers met aanvullend pensioen. AOW'ers met een lager en middeninkomen gaan er relatief gezien meer op achteruit dan AOW'ers met een hoger inkomen. Het verlagen en niet-indexeren van de aftoppingsgrens zorgt vooral bij hoge inkomens voor minder pensioenopbouw en voor lagere aanvullende pensioenen in de pensioenfase. Het verlagen van de ouderenkorting zorgt voor inkomensverlies bij AOW'ers met een lager en middeninkomen. AOW'ers zonder of met een beperkt aanvullend pensioen worden minder geraakt, omdat zij de ouderenkorting thans niet volledig kunnen verzilveren.

Bijlage(n)

Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Michel Heijdra	Voorzitter	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Karlijn Kersten	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Inge Groot	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Mark Imandt	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Simone de Bakker	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Clovis Hopman	Werkgroeplid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Grada Lautenbach	Werkgroeplid	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Arlo van Holstein	Werkgroeplid	Ministerie van Algemene Zaken
Sophie Steins Bisschop	Werkgroeplid	De Nederlandsche Bank
Pieter de Jonge	Plaatsvervangend werkgroeplid	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Karin van Boetzelaer	Plaatsvervangend werkgroeplid (tot november 2023)	Ministerie van Algemene Zaken
Tanja Koeckhoven	Plaatsvervangend werkgroeplid (vanaf november 2023)	Ministerie van Algemene Zaken
Emile Cammeraat	Agendalid	Centraal Planbureau
Joyce Murre	Secretariaat	Ministerie van Financiën
Mohammed Abdulaziz	Secretariaat	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Noortje Boogers	Secretariaat	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Taakopdracht

Inleiding

Met de Wet toekomst pensioenen (Wtp) wordt het pensioenstelsel persoonlijker en transparanter, en sluit het beter aan op de veranderende arbeidsmarkt. Deze wet biedt echter nog onvoldoende oplossing voor de grote groep werknemers (vast/flex) en zelfstandigen zonder pensioen of met te weinig pensioenopbouw.¹⁵¹ Per amendement (Wtp) is de ambitie aan de wet toegevoegd om de 'witte vlek'¹⁵² te halveren. Als bij een tussenevaluatie in 2025 blijkt dat dit doel onvoldoende op schema ligt, zal in het kader van aanvullende maatregelen een algemene pensioenplicht moeten worden onderzocht. Bovendien zijn de verschillen in pensioenopbouw tussen groepen mensen – huizenbezitters en huurders, zelfstandigen en mensen in loondienst – groot.

Werkenden zonder of met een lage pensioenopbouw lukt het niet in alle gevallen om een bepaalde levensstandaard vast te houden na pensionering (een van de doelen van het pensioenstelsel). Zij kunnen te maken krijgen met een sterke inkomensterugval, waar ze zelf mogelijk niet op geanticipeerd hebben. Zij doen dan in een latere levensfase vaker een beroep op inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen. Geen, of te weinig pensioenopbouw¹⁵³ zorgt daarmee voor druk op de overheidsfinanciën. Op deze manier worden deze lasten afgewenteld op de belastingbetaler. De verwachting is dat dit in de toekomst zal toenemen wanneer grote groepen zonder adequate pensioenopbouw de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken (denk bijvoorbeeld aan de toename in de afgelopen 20 jaar van het aantal zelfstandigen, die nu nog niet de pensioengerechtigde leeftijd hebben behaald).

Aan de andere kant bouwt een groep Nederlanders tijdens het werkende leven juist relatief veel illiquide vermogen op in de vorm van pensioen, eigen woning of onderneming terwijl op dat moment ook het consumptiepatroon vanuit de levensloop gezien hoger ligt. Daarbij ontvangen mensen met hoge lonen gedurende hun loopbaan relatief meer fiscale subsidie op een relatief hoge pensioenopbouw. Na pensionering, wanneer uitgaven aan kinderen en woonlasten gemiddeld genomen lager liggen, heeft deze groep dan relatief veel te besteden.¹⁵⁴ De illiquiditeit van pensioenopbouw tijdens het werkende leven zorgt daarnaast voor verminderd aanpassingsvermogen van huishoudens in tijden van crisis. Het gevolg daarvan was dat er tijdens de financiële crisis relatief grote en procyclische economische fluctuaties waren.¹⁵⁵

Doel van het IBO en opdracht aan de werkgroep

Op dit moment zijn de consequenties van geen of weinig pensioenopbouw niet in kaart gebracht. Ook geeft de huidige 'druk op de overheidsfinanciën' vanwege geen of een te lage pensioenopbouw geen accurate weergave voor de toekomst omdat de arbeidsmarkt in de tussentijd is veranderd: de toenemende groep arbeidsmigranten heeft een onvolledige AOW-opbouw en mogelijk ook geen aanvullend pensioen, en daarnaast maken zelfstandigen ook een steeds groter onderdeel uit van de beroepsbevolking. Tenslotte, legt het nieuwe pensioenstelsel meer nadruk op de eerste jaren van pensioenopbouw. Dit terwijl jongeren zijn oververtegenwoordigd in de witte en grijze vlek (wel actieve opbouw, maar te weinig), waardoor de 'grijze vlek problematiek' een groter effect kan gaan hebben.

¹⁵¹ DNB (2022).

¹⁵² *Werknemers zonder pensioenopbouw.*

¹⁵³ *'Weinig pensioenopbouw' dient in het onderzoek nader geoperationaliseerd te worden. Er wordt in elk geval mee bedoeld: zo weinig pensioenopbouw dat iemand aanspraak kan maken op inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen. In het onderzoek zou, aanvullend hierop, ook een ruimere definitie geformuleerd kunnen worden. Onderzoek van Ewijk e.a. geeft hier bijvoorbeeld aanknopingspunten voor met hun definitief van een 'maatschappelijk aanvaardbaar pensioen'.*

https://www.netspar.nl/assets/uploads/P20210608_Netspar_Occasional_Paper_01-2021-WEB.pdf.

¹⁵⁴ Van der Valk et al (2021).

¹⁵⁵ Ji et al (2019).

Het doel van het IBO is te onderzoeken of de pensioenopbouw 'in balans' is, en in het geval dat dat niet zo is in kaart te brengen wat de consequenties daarvan zijn en wat concrete beleidsopties zijn om deze balans te beïnvloeden. Dat wordt onderzocht binnen twee deelonderwerpen. Ten eerste, het beter inzichtelijk maken van de verwachte pensioenopbouw (1^{ste}, 2^{de}, 3^{de} en 4^{de} pijler)¹⁵⁶ van alle werkenden. Daarbij aangeven of een vervangingsratio van 75% voor alle inkomens passend is, en welke groepen het niet lukt deze vervangingsratio te behalen. Ten tweede, het volledig in kaart brengen van de gevolgen voor de overheidsfinanciën op de lange termijn. Zowel de gevolgen van de groepen waarvan de pensioenopbouw niet adequaat is als de gevolgen van de groep die (fiscaal gestimuleerd) overspaart. Voor beide doelen worden concrete en toepasbare beleidsopties uitgewerkt. Daarbij wordt tenminste een pensioenplicht met minimale inleg onderzocht en een optie om fiscaal gestimuleerd oversparen te beperken. Conform de IBO-spelregels wordt tenminste één besparingsvariant van -10 tot -20% uitgewerkt.

Grondslag

SZW begroting artikel 8: Oudedagsvoorzieningen

- Overbruggingsregeling AOW (OBR)
- Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) (Caribisch Nederland)
- Algemene Ouderdomswet (AOW)
- Inkomensondersteuning AOW (IOAOW)

Extracomptabele fiscale regelingen:

- Pensioen niet-belaste premie
- Pensioen belaste uitkering
- Pensioen vrijstelling box 3
- Lijfrente premieaftrek
- Lijfrente belaste uitkering Lijfrente vrijstelling box 3
- Nettopensioen en nettolijfrente

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van FIN, SZW, EZK en BZK. Ook worden experts van CPB en DNB verzocht om deel te nemen in de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van FIN en SZW. Het onderzoek start in september 2023. De werkgroep rond haar eindrapport uiterlijk mei 2024 af. Indien gewenst kan een tussenrapportage voor de kerst 2023 worden opgeleverd. De omvang van het rapport is niet groter dan vijftig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden.

¹⁵⁶ De pijlers van het Nederlandse pensioenstelsel zijn: (1) AOW, (2) werknemerspensioenregelingen, (3) vrijwillige pensioenproducten (bv. lijfrente) en (4) spaargeld, beleggen, eigen huis en vermogen opgebouwd in eigen onderneming.

Literatuurlijst

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

ABU (2023) Alle partijen ingestemd met nieuwe pensioenregeling voor uitzendsector. Geraadpleegd januari 2024, via: <https://www.abu.nl/kennisbank/pensioen/alle-partijen-ingestemd-met-nieuwe-pensioenregeling-voor-uitzendsector/>

Alessie, R. J., Van Rooij, M., & Lusardi, A. (2011). *Financial literacy, retirement preparation and pension expectations in the Netherlands* (No. w17109). National Bureau of Economic Research.

Alphen, F. (2024) Sparen we niet te veel voor ons pensioen? PensioenPro. Geraadpleegd via: <https://pensioenpro.nl/sparen-we-niet-te-veel-voor-ons-pensioen/>

Bangma, K., van Eekelen, L., van Ewijk, C., Kamminga, K., Koetsier, I., Kortleve, N., Lambregts, T., Lewin, E., Sterk, R., Valentijn-Breedveld, E., Wilthagen, T. & Zurkainan, A. (2021). Toekomst arbeidsmarkt en pensioen: Een verkenning voor de langere termijn.

Beattie, R., & McGillivray, W. (1995). A risky strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the old age crisis. *International social security review*, 48(3-4), 5-22.

Beleidsonderzoekers (2024) *Pensioenopbouw: reflecties en verwachtingen. Rapportage focusgroepen* uitgevoerd voor het IBO Pensioenopbouw 2024.

Beetsma, R. M. W. J., Bovenberg, L., & van Ewijk, C. (2015). Canon deel 18: Pensioenen. *Economisch Statistische Berichten*, 100(4718), 266-271. <http://www.economie.nl/artikel/canon-deel-18-pensioenen>

Berge, W. van den, Verstraten, P. & Zweerink, J. (2020) Marktmacht op de Nederlandse arbeidsmarkt. *CPB Notitie*

Bernheim, B. D., Skinner, J., & Weinberg, S. (2001). What accounts for the variation in retirement wealth among US households?. *American Economic Review*, 91(4), 832-857.

Bezemer, D. (2022) Pensioensparen heeft hoge kosten en beperkte baten. *ESB*, 107(4814), 470-473

Biesenbeek, C., de Boer, K., van Ewijk, C., van Ewijk, J., van Gooswilligen, M., Kappelle, H., & van Soest, A. (2022). Werkenden met tekortschietend pensioen. Oplossingsroutes voor de witte en grijze vlek en de pensioenopbouw van zelfstandigen. *Netspar Occasional Paper*, 05.

Biesenbeek, C; Been, J.; Caminada, K; Goudswaard, K.; Knoef, M. (2024) *De toereikendheid van pensioenen: naar een completer beeld van pensioeninkomen van de Nederlandse bevolking*. DNB Analyse

Binswanger, J., & Schunk, D. (2012). What is an adequate standard of living during retirement?. *Journal of Pension Economics & Finance*, 11(2), 203-222.

Boskin, M., & Shoven, J. (1987). Concept and measurement of earnings replacements during retirement. *NBER working paper*, (1360).

BrightPensioen (2023) Rapport onderzoek 'Geen pensioen'. Geraadpleegd via: https://brightpensioen.nl/wp-content/uploads/2023/10/BR1180_Rapport_onderzoek-witte-vlek-BrightPensioen.pdf

Bütler, M. (2009). Switzerland: High replacement rates and generous subsistence as a barrier to work in old age. *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice*, 34, 561-577.

CBS (2021) Statline; Prognose huishoudens naar type leeftijd, burgerlijker staat, 2022 – 2070. Geraadpleegd december 2023, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85084NED?dl=622F1>

-
- CBS (2022) Huishoudens in de toekomst. Geraadpleegd december 2023, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/woonsituatie/huishoudens-toekomst>
-
- CBS (2022) Is elders in de EU het aandeel zzp'ers zo hoog als in Nederland?. Geraadpleegd december 2023, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/is-elders-in-de-eu-het-aandeel-zzp-ers-zo-hoog-als-in-nederland->
-
- CBS (2022) Materiële Welvaart in Nederland. Geraadpleegd via: <https://longreads.cbs.nl/materiele-welvaart-in-nederland-2022/inkomen-van-huishoudens/>
-
- CBS (2023) Ontwikkelingen zzp. Geraadpleegd december 2023, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/ontwikkelingen-zzp>
-
- CBS (2023) Prognose levensverwachting 65-jarigen; 20, 89 jaar in 2029. Geraadpleegd december 2023, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/45/prognose-levensverwachting-65-jarigen-20-89-jaar-in-2029>
-
- CBS (2023) Statline; Arbeidsdeelname ouderen. Geraadpleegd op 13 december 2023.
-
- CBS (2023) Statline; Arbeidsdeelname Kerncijfers. Geraadpleegd op 13 december 2023.
-
- Ciurila, N., Elbourne, A., Ewijk, C. van, Kingma, D., Luginbuhl, R., Meijdam, L., Smid, B. & Teulings, R (2020) Lage rente en de toekomst van pensioenen. *CPB Policy Brief*
-
- Ciurila, C., Kramer, B., Luginbuhl, R., & Smid, B. (2021). Sturen naar vermogen: De vermogensopbouw gezien vanuit de levensloop. *CPB Policy Brief*.
-
- Commissie Sociaal Minimum (2023) Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport 1.
-
- De Bresser, J., Knoef, M., & Kools, L. (2021). Cutting one's coat according to one's cloth—How did the great recession affect retirement resources and expenditure goals?. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 188, 126-166.
-
- De Nardi, M. (2004). Wealth inequality and intergenerational links. *The Review of Economic Studies*, 71(3), 743-768.
-
- Dietvorst, G. J. B. (2010). Van drie naar vijf pensioenpijlers. *VP bulletin 2010*, (12).
-
- Dingemans, E., Henkens, K., & van Solinge, H. (2023). Aanzienlijk onbenut arbeidspotentieel onder gepensioneerden. *Economisch Statistische Berichten*.
-
- DNB (2022) Werkenden met een tekortschietend pensioen
-
- DNB (2022) DNB actualiseert berekeningen voor overgang naar nieuw pensioenstelsel. Geraadpleegd december 2023, via: <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/nieuws-2022/dnb-actualiseert-berekeningen-voor-overgang-naar-nieuw-pensioenstelsel/>
-
- DNB (2023) Trust in the financial performance of pension funds, public perception, and its effect on participation in voluntary pension saving plans
-
- DNB (2023) Vertrouwen stabiel ondanks onrust op financiële markten. Geraadpleegd via: <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/nieuws-2023/vertrouwen-stabiel-ondanks-onrust-op-financiele-markten/>
-
- DNB (2024) Dashboard pensioenfondsen (toezicht); *Geraadpleegd maart 2024*
-
- DNB (2024) Balans van pensioenfondsen (kwartaal); *Geraadpleegd december 2023* via: <https://www.dnb.nl/statistieken/data-zoeken/#/details/balans-van-pensioenfondsen-kwartaal-breukvrij/dataset/0c3e2b24-63e3-4b61-8d78-87fc0b3b2e2d/resource/886821b7-4c50-42bc-8b43-260af7ddbbe7>
-
- Drobnič, S. (2002). Retirement timing in Germany: The impact of household characteristics. *International Journal of Sociology*, 32(2), 75-102.
-
- Ebregt, J., Jongen, E. L. W., & Scheer, B. (2019). Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060. *Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060*. CPB Achtergronddocument
-

Europese Commissie (2015) The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU.

Ewijk, C. van, & Meijdam, L. (2020). Lage rente en de balans tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking van pensioenen. *Netspar Occasional Paper*, 2, 2020.

Ewijk, C. van, Lutjens, E., Ponds, E. & Starink, B. (2024) Pensioen voor alle werkenden. *Netspar Design Paper*

Griffioen, E. (2022) Schokbestendigheid huishoudens. CPB

Haveman, R., Holden, K., Romanov, A., & Wolfe, B. (2007). Assessing the maintenance of savings sufficiency over the first decade of retirement. *International tax and public finance*, 14, 481-502.

Hoff, S. en B. van Hulst (2019). Armoede bij kinderen en volwassenen. In: Armoede in kaart: 2019. Geraadpleegd op 12 februari 2024 via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/armoede-bij-kinderen-en-volwassenen>.

Holzmann, R., Hinz, R. P., & Dorfman, M. (2008). Pension systems and reform conceptual framework. *World Bank Discussion Paper*, 824.

Ipsos/I&O research (2023) *Zeven op de tien Nederlanders die minder ging werken keken niet naar pensioen*. Onderzoek in opdracht van Wijzer in Geldzaken in het kader van de Pensioen3Daagse 2023

Jongen, E., van den Berge, W., Goos, M., & Kerkemeros, Y. (2023) Technologie, de arbeidsmarkt en de rol van beleid. CPB Publicatie

Ji, K., Teulings, R., & Wouterse, B. (2019). *Disentangling the effect of household debt on consumption*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Kamerstukken II, 2017/18, 32847, nr. 416

Kamerstukken I 2020/21, 29352, nr. 10, Bijlage

Kamerstukken II 2022/23, 29544, nr. 1176

Kamerstukken II 2022/23, 36067, nr. 3.

Kamerstukken II 2022/23, 36067, nr. 167

Kamerstukken II 2023/24, 32042, nr. 636

Kali, S.; Been, J.; Knoef, M; Marwijk Kooy, A. van (2021) *Gelijke rechten, maar geen gelijke pensioenen: de genderkloof in Nederlandse tweedepijlerpensioenen*. Netspar Design Paper 178

Kerste, M., van Benthem, M., Witteman, J., & ter Weel, B. (2017). Evenwichtige vermogensopbouw: Hoe is de financiële weerbaarheid van Nederlandse huishoudens te vergroten?

Knoef, M., Goudswaard, K., Caminada, K., & Been, J. (2013). Pensioeninkomens in de toekomst. *Economisch Statistische Berichten*, 734-737.

Knoef, M., Been, J., Caminada, K., Goudswaard, K., & Rhuggenaath, J. (2017). De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen.

Kooiman, T., Lever, M., Meerendonk, E., & Rhuggenaath, J. (2019). Income and wealth during the course of life. *CPB Background Document*). Available at CPB: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpbbackgrounddocumentincomeandwealthduringthecourseoflife.pdf>.

Kools, L., & Knoef, M. (2019). Health and consumption preferences; estimating the health state dependence of utility using equivalence scales. *European Economic Review*, 113, 46-62.

Koopmans, P., Lent, M., & Been, J. (2024). Child Penalties and the Gender Gap in Home Production and the Labor Market.

Kopczuk, W., & Lupton, J. P. (2007). To leave or not to leave: The distribution of bequest motives. *The Review of Economic Studies*, 74(1), 207-235.

Krijnen, J. (2017). The psychological dynamics of inertia.

Kuhn, U., Grabka, M. M., & Suter, C. (2021). Early retirement as a privilege for the rich? A comparative analysis of Germany and Switzerland. *Advances in Life Course Research*, 47, 100392.

KVK (2024) Aantal zzp'ers afgelopen tien jaar met 85% gestegen. Geraadpleegd via: <https://www.kvk.nl/pers/aantal-zzpers-afgelopen-tien-jaar-met-85-gestegen/>

Lutjens, E. (1989). Pensioenvoorzieningen voor werknemers: juridische beschouwingen over ouderdomspensioen.

Lössbroek, J., Regt, S. de, Fokkema, T. & Das, M. (2024), De ongelijkheid van pensioeninkomens van migranten. *Demos: bulletin over bevolking en samenleving* 40 (1): 1-4.

Metselaar, L., Nibbelink, A., & Zwaneveld, P. (2020). Nieuwe pensioenregels: effecten en opties van het doorontwikkelde contract en een overgang naar een vlak premiepercentage. *CPB Notitie*, 19

Ministerie van Financiën (2024). Omkeerregel in beeld. Het effect van pensioensparen op de lastendruk en vervangingsratio's van Voorbeeldhuishoudens

Muns, S., Nijman, T. E., & Werker, B. J. (2022). *Inkomenseffecten bij en na invaren in het nieuwe pensioencontract*. Netspar, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement.

Modigliani, F. and Brumberg, R.H. (1954) Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data. In: Kurihara, K.K., Ed., *Post-Keynesian Economics*, Rutgers University Press, New Brunswick, 388-436.

Motivaction (2017) Doelgroepenonderzoek – ZZP'ers

Nationale Nederlanden (2023) Communicatie pensioenakkoord cruciaal voor kwetsbare groepen. Geraadpleegd in April 2024, via: <https://www.nn.nl/nieuws/communicatie-pensioenakkoord-cruciaal-voor-kwetsbare-groepen/>

Nibud (2015) De Nederlanders en hun pensioen

Nibud (2022) Een welvaartsrichtlijn voor pensioen. Wat is een adequaat inkomen? Deel 2

Pensions Commission (2004), *Pensions: Challenges and choices*. The first report of the pensions commission. www.pensionscommission.org.uk.

Pilipiec, P., Groot, W., & Pavlova, M. (2020). The analysis of predictors of retirement preferences over time. *Journal of Population Ageing*, 1-28.

Rabaté, S., & Rellstab, S. (2021). *The child penalty in the Netherlands and its determinants* (No. 424). CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Rijksoverheid (2015) IBO Zelfstandigen zonder personeel.

Rijksoverheid (2022) IBO Vermogensverdeling. Licht uit, spot aan

Rijksoverheid (2023) IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. Moeilijker makkelijk maken

Rijksoverheid (2024) Belastingen in maatschappelijk perspectief. Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel

ROA (2024) Vijfde editie van de AOW Monitor 2023: Effect van verhoging van de AOW-leeftijd op werk, inkomen en gezondheid

SCP (2019) Armoede in kaart 2019. Armoede bij kinderen en volwassenen

SEO (2017) Evenwichtige vermogensopbouw

Stichting van de Arbeid (2024) Advies Stichting van de Arbeid pensioenopbouw zelfstandigen in de tweede pijler. Geraadpleegd via: <https://www.stvda.nl/nl/publicaties/pensioenopbouw-zelfstandigen-tweede-pijler>

Stichting Pensioenregister (2017), Doelgroepenonderzoek – Gescheiden vrouwen

Taskforce Inkomen voor Later (2024) *Visie document*

Valk, T. van der; Vicq, A de en Moatsos, M. (2021) *Pensioensysteem zorgde voor flinke toename huishoudvermogen na 1975*. *ESB* 106 (4802), 456 - 459

van Dalen, H. P., & Henkens, K. (2021). Hoe vertrouwen in politiek en maatschappij doorwerkt in vertrouwen in pensioeninstuties.

Van Duijn, M., Mastrogiacomo, M., Lindeboom, M., & Lundborg, P. (2013). Expected and actual replacement rates in the pension system of the Netherlands: how and why do they differ?. *Journal of Pension Economics & Finance*, 12(2), 168-189.

Vrooman, J. C., & Wildeboer Schut, J. M. (2013). Het karige bestaan: Een kwart eeuw armoede in Nederland (The Frugal Life: A Quarter Century of Poverty in the Netherlands). *TPEdigitaal*, 7(1), 27-50.

Verordening (EG) 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing

Verordening (EG) 883/2004 Coördinatie socialezekerheidsstelsels

Wetten.nl (2022) Regeling - Algemene Ouderdomswet - BWBR0002221

Wereldbank (1995) Averting the old age crisis – policies to promote the old and promote growth. New York: Oxford University Press

Winden, P. van (2024) Migranten verschillen sterk qua arbeidsparticipatie. *ESB*, 109(4831), 114-117.

Wijzer in Geldzaken (2018) Pensioenmonitor 2018

Zwinkels, W., Knoef, M., Been, J., Caminada, K., & Goudswaard, K. (2017). Zicht op zzp-pensioen.

Uitwerking pensioenplicht IBO Pensioenopbouw

- Voor dit IBO wordt de mogelijkheid van een pensioenplicht onderzocht.
- Er zijn zes randvoorwaarden vastgesteld waaraan een uit te werken variant, of varianten, van een pensioenplicht moeten voldoen.¹⁵⁷ Implicatie hiervan is dat een pensioenplicht 'naast' het huidige stelsel met sectorale verplichtstellingen moet kunnen staan. Er wordt dus geen variant van een pensioenplicht uitgewerkt die een nieuw stelsel voorstelt ter vervanging van het huidige.
- Er zijn verschillende mogelijkheden om een pensioenplicht vormgeven. Voor dit IBO is gekozen om twee varianten van een pensioenplicht uit te werken die geldig is voor *alle werkenden* (dus ook zelfstandigen):
 1. Een pensioenplicht voor alle werkenden met standaarduitvoerder met minimale inleg en mogelijkheid om eigen arbeidsvoorwaardelijke afspraken te maken;
 2. Pensioenplicht op zelfde manier als hierboven maar dan zonder standaarduitvoerder (meer eigen verantwoordelijkheid werkgevers en zelfstandigen).

NB. in beide beleidsopties is de pensioenplicht complementair aan de huidige arbeidsvoorwaardelijke (sectorale) pensioenen, maar stelt daar wel minimale voorwaarden aan. Daarmee wordt de ruimte voor arbeidsvoorwaardelijke afspraken dus genormeerd.
- Het primaire doel van de wettelijke pensioenplicht met een minimale inleg is om ervoor te zorgen dat alle werkenden een adequaat pensioen opbouwen, c.q. een pensioen dat het tot op zeker hoogte in staat stelt hun levenstandaard voort te zetten.
- Een pensioenplicht heeft ook een aantal andere doelen:
 - Voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen werknemers onderling: In sectoren waarbij er geen verplichtstelling geldt, zijn er werknemers die via de werkgever pensioen opbouwen. Er zijn ook werkgevers die geen pensioenregeling aanbieden. Als de werknemers zonder pensioenregeling geen hoger brutoloon ontvangen, kan er concurrentie op de arbeidsvoorwaarde pensioen plaatsvinden. Consequentie hiervan kan zijn dat minder werkgevers pensioenregelingen aanbieden. Deze redeneerlijn is ook aangehouden bij de WAB en het Besluit adequate pensioenregeling voor payrollwerknemers.
 - Voorkomen van concurrentie op de arbeidsvoorwaarde tussen werknemers en zelfstandigen: Werknemers bouwen veelal via hun werkgever pensioen op. Zelfstandigen zijn zelf verantwoordelijk voor pensioenopbouw en het al dan niet doorberekenen van hun pensioeninleg aan hun opdrachtgever. Als zelfstandigen zonder pensioenopbouw een hoger inkomen nu hebben, en de werknemers met een pensioenregeling inkomen nu hoger waarderen dan pensioeninkomen later, kan er concurrentie op de arbeidsvoorwaarde pensioen plaatsvinden. Zelfstandigen die in dezelfde sectoren werkzaam zijn als werknemers kunnen dan namelijk een kostenvoordeel via pensioen in hun voordeel laten werken, terwijl werknemers dat niet kunnen. Consequentie hiervan kan zijn dat werknemers voor zichzelf gaan werken en daardoor niet automatisch meer pensioen opbouwen. Denk bijvoorbeeld aan sectoren als bouw, zorg en onderwijs. Deze redeneerlijn is ook aangehouden bij de WAB.

¹⁵⁷ 1. Minimale inleg met variëteit voor de premie-inleg;

2. Complementair aan de huidige verplichtstelling van bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen;

3. Geen inbreuk op de marktordening voor pensioenfondsen en verzekeraars;

4. Minimaliseren van ongewenste arbeidsmarkteffecten;

5. Proportionele uitvoering en regeldruk voor werkgevers en werkenden en,

6. Tot slot wordt verzocht om bij de uitwerking expliciet aandacht te besteden aan de uitvoering en controle van de naleving van de pensioenplicht en de gevolgen van het er niet aan voldoen voor de werkgever en zzp'er.

- Afdekken van andere risico's, zoals nabestaandenpensioen of arbeidsongeschiktheidspensioen.
- Een pensioenplicht is per definitie een effectief middel om dit doel te bereiken. Op die manier draagt een pensioenplicht met minimale inleg bij aan het verbeteren van het gelijke speelveld (op pensioengebied) tussen werkenden onderling, tussen werkenden en zelfstandigen en tussen zelfstandigen onderling. Ook draagt het bij aan het beter spreiden van het inkomen over de levensloop (*consumption smoothing*).
- Tegelijkertijd impliceert de invoering van een pensioenplicht een ingrijpende stelselwijziging, waarbij de overheid een grotere verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van pensioen, en pensioen minder een arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheid is (zie ook box 4).
- Onderstaand worden variant 1 en 2 nader omschreven.

Daarbij is het goed vooraf op te merken dat naast beleidsmatige uitdieping van variant 1 en 2, beide varianten ook juridisch getoetst zijn. Uit deze toets blijkt dat voor beide varianten geldt dat de Europese Coördinatieverordening socialezekerheidsstelsels waarschijnlijk van toepassing zal zijn. De implicaties hiervan zijn dusdanig dat het afweging verdient of er alternatieven voor een pensioenplicht zijn voor de twee varianten die in dit stuk uitgewerkt zijn. Alternatieven zullen echter niet voldoen aan de randvoorwaarden die gesteld zijn (zie ook p. 1). Vooral de randvoorwaarden dat varianten van een pensioenplicht complementair moeten zijn aan de huidige verplichtstelling van bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen en geen inbreuk mogen maken op de marktordering voor pensioenfondsen en verzekeraars, zijn niet te waarborgen. Vanaf pagina 7 wordt deze juridische analyse en de implicatie daarvan nader uitgewerkt.

Omschrijving variant 1:

- In deze variant geldt er een pensioenplicht voor alle werkenden met standaarduitvoerder met minimale inleg en mogelijkheid om eigen arbeidsvoorwaardelijke afspraken te maken.
- Onderstaand wordt de variant aan de hand van de vier onderstreepte kernbegrippen nader geduid.
- Er geldt een pensioenplicht voor alle werkenden. Concreet zijn dit alle werkgevers (en via de werkgevers de werknemers) en zelfstandigen.
 - Werkgevers zonder arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling worden verplicht hun werknemers bij de standaarduitvoerder aan te sluiten (zie ook hieronder);
 - Zelfstandigen zonder arbeidsvoorwaardelijk *of* individueel pensioen (derde pijler) worden verplicht bij de standaard uitvoerder aan te sluiten;
- Er komt een standaarduitvoerder. Deze uitvoerder zal een standaard regeling uitvoeren:
 - De uitvoerder kan een publieke uitvoerder zijn die nog opgericht moet worden, maar dit kan ook een private uitvoerder zijn (aanbesteden). Zie ook box 3 hieronder.
 - Voor deze uitvoerder geldt een acceptatieplicht. Immers, alle werkgevers en alle zelfstandigen moeten in staat gesteld kunnen worden aan de pensioenplicht te voldoen. Zonder acceptatieplicht kan er een risico zijn dat de uitvoerder deelname van een bepaalde werkgever of bepaalde zelfstandige uitsluit. Deze werkgever of zelfstandige kan dan niet aan de pensioenplicht voldoen.
- De wettelijke pensioenplicht is voorzien van een minimale inleg, zodat alle werkenden een adequaat pensioen kunnen opbouwen.
 - Voor het fiche gaan we uit van een premie-inleg van 23,1%. We zoeken hiermee aansluiting bij payroll pensioen waarbij de premie-inleg is gebaseerd op het gemiddelde van gangbare premies. *Werkgevers* betalen een werkgeverspremie van 15,4% (twee derde van het totaal), en werknemers betalen nog eens 7,7% (een derde van het totaal).
 - Voor de *zelfstandigen* betekent dit, dat zij zowel het werkgevers- als werknemersdeel van de premie dienen te betalen.

- Het introduceren van een minimale premie-inleg kan effect hebben op arbeidsvoorwaardelijke pensioenregelingen die nu een hogere premie-inleg kennen. Mogelijk worden de regelingen die nu een hogere premie-inleg kennen op den duur bijgesteld naar het minimale niveau van de wettelijke standaard pensioenregeling.
 - Of dit effect er in de praktijk zal zijn is een empirische vraag. Op dit moment kennen we geen minimale premie-inleg. In de praktijk zijn er veel pensioenregelingen die een hogere premie-inleg kennen.
- De pensioenplicht is complementair aan het huidige stelsel met sectorale verplichtstellingen en eigen arbeidsvoorwaardelijke afspraken.
 - Werknemers van werkgevers die reeds een arbeidsvoorwaardelijk pensioen bieden dat *minimaal gelijkwaardig* is aan de regeling van de standaarduitvoerder, worden niet aangesloten bij de standaarduitvoerder. Zij blijven bij hun 'eigen' pensioenuitvoerder.
 - Zelfstandigen die reeds een arbeidsvoorwaardelijk pensioen hebben of een individueel pensioen (derde pijler) dat *minimaal gelijkwaardig* is aan de regeling van de standaarduitvoerder, worden niet aangesloten bij de standaarduitvoerder. Zij blijven bij hun 'eigen' pensioenuitvoerder.
 - NB. er zullen ook regels moeten gelden voor overgangperiode (zie hieronder: Situatie bij invoering pensioenplicht).

Box 1 Minimaal gelijkwaardig aan de regeling van de standaarduitvoerder

- In bovenstaande gaan we er vanuit dat werkgevers en zelfstandigen niet aangesloten worden bij de standaarduitvoerder, als zij een arbeidsvoorwaardelijk pensioen of een individueel pensioen (in geval van zelfstandigen) hebben dat *minimaal gelijkwaardig* is aan de wettelijk voorgeschreven pensioenregeling.
- In een nadere uitwerking kan worden onderzocht welke maatstaf het meest passend is om te beoordelen of de eigen regeling van de werkgever en de zelfstandige (een regeling in de derde pijler) kwalitatief *ten minste gelijkwaardig* is aan de wettelijk voorgeschreven standaardregeling.

Hybride werkenden

- Dit zijn werkenden die zowel in loondienst werken als zelfstandig ondernemer zijn.
- In deze variant zullen hybride werkenden voor het deel van hun inkomen (loon en inkomsten uit onderneming) dat ze via een werkgever verdienen, pensioen opbouwen via de werkgever. Dit kan dus bij de standaarduitvoerder of bij de 'eigen' arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling van de werkgever.
- Voor het deel van hun inkomen dat hybride werkenden verdienen uit het zelfstandig ondernemerschap, bouwen zij pensioen op via de standaarduitvoerder of via de 'eigen' pensioenregeling die zij als zelfstandige zelf kunnen afsluiten.

Overgangssituatie bij invoering pensioenplicht voor werkgevers en zelfstandigen

- Werkgevers die op het moment van invoering van de pensioenplicht geen arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling hebben, worden aangesloten bij de standaarduitvoerder.
- Werkgevers die op het moment van invoering van de pensioenplicht een arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling hebben, die *niet* ten minste gelijkwaardig is aan de pensioenregeling van de standaarduitvoerder, worden in staat gesteld om in een periode van (bijvoorbeeld) drie jaar tot een minimaal gelijke pensioenregeling te komen. Lukt hen dit niet, dan worden ze alsnog aangesloten bij de standaarduitvoerder.
- Naar de toekomst toe zullen alle nieuwe werkgevers bij oprichting automatisch aangemeld worden bij de standaarduitvoerder. Zij kunnen hieruit stappen als zij zelf een ten minste gelijke

arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling afsluiten bij een andere uitvoerder, dan wel wanneer de werkzaamheden vallen onder de werkingssfeer van een sectoraal verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds.

- Zelfstandigen die op het moment van invoering van de pensioenplicht *niet* deelnemen aan een arbeidsvoorwaardelijk pensioen, noch een individuele pensioenregeling hebben (derde pijler), worden aangesloten bij de standaarduitvoerder.
- Zelfstandigen die op het moment van invoering van de pensioenplicht deelnemen aan een arbeidsvoorwaardelijk pensioen, dan wel een individuele pensioenregeling hebben (derde pijler), waarbij dit pensioen echter *niet* ten minste gelijkwaardig is aan de standaard pensioenregeling, worden in staat gesteld om in een periode van (bijvoorbeeld) drie jaar tot een minimaal gelijkwaardige pensioenregeling te komen. Lukt dit niet, dan worden ze alsnog aangesloten bij de standaarduitvoerder.
- Naar de toekomst toe zal voor alle nieuwe zelfstandigen gelden dat zij bij oprichting automatisch aangemeld worden bij de standaarduitvoerder. Zij kunnen hieruit stappen als zij zelf een tenminste gelijkwaardige pensioenregeling onderbrengen bij een andere uitvoerder (derde pijler) dan wel alsnog vanwege een sectorale verplichtstelling aangesloten worden bij een bedrijfstakpensioenfonds.

Uitvoeringsaspecten en handhaving

- Op de naleving van de pensioenplicht moet toegezien worden. Daarbij speelt een aantal vraagstukken:
 - Dat alle nieuwe werkgevers en zelfstandigen automatisch aangesloten worden bij de standaarduitvoerder.
 - Dat als werkgevers of zelfstandigen een eigen pensioenregeling (of sectorale regeling) onderbrengen bij een andere pensioenuitvoerder, deze voldoet aan de minimale wettelijke normen. Dit zal ook periodiek gecontroleerd moeten worden, bijvoorbeeld elke drie jaar.
- Wij stellen voor om de uitvoerder van de standaardregeling deze handhavingstaak te geven.¹⁵⁸

Fiscaliteit

- Pensioenopbouw bij de standaarduitvoerder, dan wel bij een 'eigen' pensioenregeling bij een andere pensioenuitvoerder zal plaatsvinden binnen hetzelfde fiscaal kader, c.q. de maximale hoogte van de premie-inleg en de wijze van fiscale facilitering (omkeerregel).
- Het fiscale kader zal wettelijk van toepassing moeten worden verklaard op de standaard uitvoerder.

Omschrijving variant 2:

- Deze variant is gelijk aan variant 1, maar zonder standaard pensioenuitvoerder.
- Werkgevers krijgen de plicht zelf voor hun werknemers een pensioenregeling toe te zeggen, als zij niet al vallen onder een verplichtgestelde regeling. Zij kunnen zich wenden tot een bedrijfstakpensioenfonds (en vrijwillig aansluiten) of de pensioenregeling onderbrengen bij een verzekeraar, ondernemingspensioenfonds, algemeen pensioenfonds of premiepensioeninstelling.
 - De pensioenregeling zal een minimale premie-inleg moeten kennen van 23,1% (15,4% werkgeversbijdrage en 7,7% werknemersbijdrage).
- Zelfstandigen kunnen zich richten tot pensioenuitvoerders die individuele pensioenproducten aanbieden (derde pijler).

¹⁵⁸ *Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen hebben reeds de verplichting om werkgevers die onder de werkingssfeer vallen van hun pensioenfonds aan te sluiten. Zij gebruiken daar onder meer gegevens van de Belastingdienst en Kamer van Koophandel voor. De standaard uitvoerder kan naar analogie van deze pensioenfondsen de pensioenplicht handhaven.*

- Ook voor zelfstandigen zal de pensioenregeling een minimale premie-inleg moeten kennen van 23,1% (15,4% werkgeversbijdrage en 7,7% werknemersbijdrage). NB. het zou een keuze kunnen zijn om zelfstandigen enkel het werkgeversdeel van de premie te laten betalen, c.q. 15,4%.
- Gelijk aan variant 1 zou ook in variant 2 zelfstandigen een recht gegeven worden om af te zien van de pensioenplicht (opt-outrecht).
- Voor een verzekeraar (zowel wanneer zij tweede pijler-regeling als individuele regelingen in de derde pijler aanbieden), algemeen pensioenfonds of premiepensioeninstelling zal er een acceptatieplicht moeten gelden (werkgevers en zelfstandigen moeten immers aan hun pensioenplicht kunnen voldoen). Voor bedrijfstakpensioenfonds die hun regeling openstelling voorvrijwillige aansluiting zal ook een acceptatieplicht moeten gelden.¹⁵⁹
- Voor hybride werkende geldt in variant 2 hetzelfde als in variant 1.
- Het huidige fiscale kader behoeft geen aanpassing om deze variant te faciliteren.

Verschil met variant 1

- Waar variant 1 de verantwoordelijkheid voor het faciliteren van een pensioenplicht bij de overheid legt (via de standaard uitvoerder) wordt in variant 2 de verantwoordelijkheid voor het treffen van een pensioenregeling gelegd bij werkgevers en zelfstandigen.

Uitvoeringsaspecten en handhaving

- Op de naleving van de pensioenplicht moet toegezien worden.
- Het gaat er dan om dat er een instantie is die erop toeziet dat alle werkgevers en zelfstandigen een pensioenregeling hebben, die ook voldoet aan de eis voor de minimale premie-inleg.
- Dit dient periodiek gecontroleerd te worden.
- Deze controlerende taak kan belegd worden bij een bestaande of nieuw op te richten instantie. Ook kan de taak publiek belegd worden (een overheidsinstantie) of vanuit de sector (een instantie die vanuit de sector zelf is opgericht om toe te zien op naleving van de pensioenplicht).¹⁶⁰

Box 2 Mogelijk opt-outrecht voor zelfstandigen

- Zelfstandigen kan een recht gegeven worden om af te zien van de pensioenplicht.
- Al dan niet onder voorwaarden kunnen zij er dan van afzien om deel te nemen in de pensioenregeling van de standaarduitvoerder ofwel om af te zien van een pensioenregeling. Dit zal een actieve keuze en handeling van de zelfstandige vragen.
 - Indien er sprake is van een standaarduitvoerder, is het een mogelijkheid om zelfstandigen die voor opt-out hebben gekozen periodiek weer opnieuw aan te sluiten bij de standaarduitvoerder en hen dan opnieuw de keuze van opt-out voor te leggen (re-enrollment).
- Als zelfstandigen voor opt-out kiezen, kunnen ze er voor kiezen in het geheel geen pensioen op te bouwen, dan wel een pensioen op te bouwen dat een lagere premie-inleg kent (bijvoorbeeld omdat dit beter bij hun individuele situatie aansluit).
- Een dergelijk opt-outrecht van de pensioenplicht voor zelfstandigen kan het draagvlak voor een pensioenplicht vergroten.

¹⁵⁹ Vanwege de acceptatieplicht is mogelijk ook een risicovereveningsmechanisme nodig. Anders dan bij bijvoorbeeld zorgverzekeringen zijn er bij overstappen naar een andere pensioenuitvoerder hoge transactiekosten. Dit maakt dat het risico beperkter is dat partijen op zoek gaan naar uitvoerders met (marginaal) lagere kosten en zodoende risicoselectie plaatsvindt. Ook is het zo dat de risicovoorspelbaarheid bij pensioenen beperkt is en dat het hier gaat om het risico op groepsniveau (i.p.v. op individueel niveau bij zorgverzekeringen).

¹⁶⁰ Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds hebben reeds de verplichting om werkgevers die onder de werkingssfeer vallen van hun pensioenfonds aan te sluiten. Zij gebruiken daar onder meer gegevens van de Belastingdienst en Kamer van Koophandel voor. De instantie belast met de controlerende taak kan naar analogie van deze pensioenfonds de pensioenplicht handhaven.

Box 3 Nog verschillende keuzes om te maken

- Binnen beide hierboven beschreven varianten zijn nog verschillende keuzes om te maken.
- Of en op welk aspect er nog een keuze gemaakt moet worden is hierboven in de lopende tekst beschreven. Omwille van het overzicht worden de te maken keuzes in deze box nog eens onder elkaar gezet.
- Binnen variant 1 zal een keuze gemaakt moeten worden of de standaarduitvoerder een publieke organisatie zal zijn, of een private uitvoerder. Als de keuze wordt gemaakt voor een private uitvoerder zal de opdracht tot het uitvoeren van de standaard pensioenregeling periodiek aanbesteed moeten worden.
- Binnen variant 1 zal voor wat betreft de wettelijk voorgeschreven standaardregeling van de standaarduitvoerder ook de keuze gemaakt moeten worden of dit daadwerkelijk een en dezelfde regeling is voor alle deelnemende werkgevers en zelfstandigen. Het is ook mogelijk om bijvoorbeeld een regeling te hebben voor alle deelnemende werkgevers (en hun werknemers) en een andere regeling voor alle deelnemende zelfstandigen.
- Voor variant 2 is gesignaleerd dat er een instantie aangewezen moet worden die toeziet op de naleving van de pensioenplicht voor werkgevers en zelfstandigen. Deze taak kan aan een bestaande overheidsorganisatie gegeven kunnen worden, indien deze de capaciteit en uitvoering tot beschikking heeft. Dit ligt echter niet voor de hand omdat het een taak is die in het verlengde ligt van taken die instanties nu uitvoeren. Daarmee lijkt het logischer om een nieuwe organisatie op te richten die belast is met deze taak. Daarbij kan deze organisatie een publieke zijn of een organisatie opgericht vanuit de sector. Met de nieuwe Geschilleninstantie Pensioenfondsen is hier bijvoorbeeld ervaring mee.
- Zoals gezegd is voor de fiches uitgegaan van een premie-inleg van 23,1% van de pensioengrondslag. We zoeken hiermee aansluiting bij payroll pensioen waarbij de premie-inleg is gebaseerd op het gemiddelde van gangbare premies. *Werkgevers* betalen een werkgeverspremie van 15,4% (twee derde van het totaal), en werknemers betalen nog eens 7,7% (een derde van het totaal). Er zou ook een andere premiehoogte vastgesteld kunnen worden.
- Zoals ook al aangegeven zijn we er in beginsel vanuit gegaan dat *zelfstandigen* zowel het werkgevers- als werknemersdeel van de premie betalen. Er zou echter ook voor gekozen kunnen worden om zelfstandigen enkel het werkgeversdeel van de premie te kunnen laten betalen.
- Hierboven is ook ingegaan op de overgangperiode. Daarbij is voorgesteld om werkgevers en zelfstandigen die reeds een pensioenregeling hebben, maar die niet voldoet aan de minimale premie-inleg de mogelijkheid te geven toe te groeien naar dit minimale niveau. Daarbij is voorgesteld deze partijen daartoe drie jaar de tijd te geven. Daarvoor zou natuurlijk ook een andere periode gekozen kunnen worden.
- Ook is ingegaan op de mogelijkheid van een opt-outrecht voor zelfstandigen van de pensioenplicht. Hen zou de keuze geboden kunnen worden om geen pensioen op te bouwen of een pensioen in een regeling die een lagere premie-inleg kent dan het wettelijk minimum. Daarbij is ook benoemd dat het een keuze kan zijn om zelfstandigen die voor opt-out kiezen periodiek – bijvoorbeeld elke drie jaar – opnieuw aan te sluiten bij de standaard uitvoerder en hen opnieuw een opt-outrecht te geven (re-enrollment).

Box 4 Invoering van een pensioenplicht

- De invoering van een pensioenplicht impliceert een ingrijpende stelselwijziging, waarbij de overheid een grotere verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van pensioen, en pensioen minder een arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheid is (zie ook box 5).

- Dit betekent onder meer dat afstemming met de sociale partners en pensioensector onderdeel is van de besluitvorming over de invoering van een pensioenplicht.
- Bovendien is het raadzaam een wijziging van deze omvang en effect, op zijn vroegst pas in te laten gaan na de transitie als gevolg van de invoering van de Wet toekomst pensioenen.
- Voordat uitwerking van een pensioenplicht in wetgeving kan aanvangen, zal bovendien nog een groot aantal nadere beleidsmatige keuzes en uitvoeringsvraagstukken opgelost moeten worden (zie kader hierboven), waaronder of een uitvoerder (variant 1) en/of handhavingsinstantie aangewezen dan wel opgericht (variant 2) moet worden.
- Ook zal er een zorgvuldig wetgevingstraject doorlopen worden. Dit duurt ten minste twee jaar.
- Daarbij zal er (zoals aangegeven) nadat wetgeving in werking is getreden, ook een overgangperiode van enkele jaren zijn.

Box 5 Juridische aandachtspunten bij de uitvoering van een wettelijke pensioenplicht

Afhankelijk van de exacte vormgeving, kan een wettelijke pensioenplicht onder de Coördinatieverordening socialezekerheidsstelsels komen te vallen (hierna: Coördinatieverordening).¹⁶¹ Hoe meer wezenskenmerken van de pensioenregelingen wettelijk worden vastgelegd, des te aannemelijker het wordt dat het pensioenstelsel onder de werkingssfeer coördinatieverordening komt te vallen.

De wettelijke pensioenplicht houdt niet alleen in dat werkgevers en zelfstandigen een pensioenregeling moeten treffen, maar ook dat deze aan een wettelijk bepaalde minimumpremie moet voldoen. In de Wet toekomst pensioenen is geregeld dat alle pensioenovereenkomsten premieregelingen zijn. De premie is daarmee de arbeidsvoorwaardelijke toezegging en dus ook een naar verwachting belangrijk wezenskenmerk van de pensioenovereenkomst. Daarmee stelt de voorgestelde vormgeving van de wettelijke pensioenplicht voorwaarden aan een belangrijk wezenskenmerk van de pensioenovereenkomsten, en wordt de kans dat de coördinatieverordening en de bijbehorende toepassingsverordening (hierna gezamenlijk: verordeningen) van toepassing zijn, vergroot.¹⁶² Voor de standaarduitvoerder van variant 1 geldt dat deze per definitie een wettelijk voorgeschreven pensioenregeling uitvoert en daardoor onder de verordeningen valt.

Hieronder werken we voor beide varianten van de specifieke pensioenplicht die in dit stuk zijn omschreven, wat het betekent als zij onder de verordeningen vallen.

Gevolgen uitvoering onder de Coördinatieverordening

De voorschriften uit de Coördinatieverordening zijn alleen van toepassing in grensoverschrijdende gevallen.

Deze voorschriften omvatten onder meer eisen aan de administratie en schrijven ook bepaalde berekeningen voor. Deze voorschriften blijken in praktijk tot een aanzienlijke uitvoeringslast te leiden. In het geval van de standaarduitvoerder hoeft dit niet tot onoverkomelijke problemen te leiden. De administratie kan daar aan de voorkant op worden ingericht. Immers deze uitvoerder moet nog opgericht worden en kan vanaf de oprichting rekening houden met de voorschriften die uit de verordening volgen. Voor de huidige pensioenuitvoerders is dit anders. Zij zullen, naast de huidige administratie, een aparte administratie moeten voeren voor de uitvoering van de wettelijke regeling. Ook moeten de vermogens van de wettelijke pensioenregeling en een

¹⁶¹ Verordening (EG) 883/2004 betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels.

¹⁶² Verordening (EG) 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels.

eventuele bovenwettelijke arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling van elkaar gescheiden worden.

Daarnaast zullen alle uitvoerders van wettelijke pensioenplicht aangemerkt worden als een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit is een gevolg van het vallen onder de werkingssfeer van de Coördinatieverordening. Dit betekent dat schriftelijke besluiten van de uitvoerder die een rechtsgevolg hebben voor deelnemers of werkgevers aan te merken zijn als beschikking (artikel 1:3 Awb). Dit zou dan onder meer gaan over besluiten over de toekenning en de hoogte van het pensioen. Deze besluiten zijn vatbaar voor bezwaar en beroep. Concreet betekent het zijn van een bestuursorgaan in de zin van de Awb dat er bij elke schriftelijke (standaard)communicatie beoordeeld zal moeten worden of er sprake is van een beschikking. Als dit het geval is, moet de communicatie daarop worden aangepast. Zo zal er vermeld moeten worden dat er bezwaar en beroep open staat tegen de beschikking. De interne organisatie van de uitvoerder moet erop ingericht zijn om de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijnen te behandelen en om verdere juridische procedures te kunnen voeren.

Op dit moment zijn alleen verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen bestuursorgaan in de zin van de Awb, voorzover het gaat om de uitvoering van de verplichtstelling. De invoering van de wettelijke pensioenplicht leidt ertoe dat alle pensioenuitvoerders die de wettelijke plicht uitvoeren voor de hele pensioenuitvoering onder de Awb komen te vallen. Dit is een aanmerkelijk zwaardere uitvoeringslast vergeleken met hoe de pensioenuitvoering in de tweede pijler op dit moment plaatsvindt. De uitvoeringslast is vergelijkbaar met die van andere uitvoerders van wettelijke regelingen, zoals de SVB, het UWV en de Belastingdienst.

De invoering van de wettelijke pensioenplicht kan ertoe leiden dat het voor decentrale sociale partners minder aantrekkelijk wordt om hun sectorale verplichtstelling te handhaven. Dit geldt vooral in gevallen waarbij het ambitieniveau van de sectorale pensioenregeling lager of niet veel hoger is dan het ambitieniveau van de sectorale pensioenregeling. Als de vormgeving van de wettelijke pensioenplicht ertoe leidt dat de Coördinatieverordeningen van toepassing zijn, zouden de bijkomende administratieve en uitvoeringstechnische lasten ervoor kunnen zorgen dat de verplichtstelling niet langer tegen aanvaardbare kosten uitgevoerd kan worden. Hierbij is het van belang dat een verplichtstelling blijft gelden, totdat deze door het ministerie van SZW wordt ingetrokken, al dan niet op verzoek van decentrale sociale partners.

Tot slot zal het feit dat de Coördinatieverordening van toepassing is op alle pensioenuitvoerders ook implicaties hebben voor de fiscale wet- en regelgeving. Hoofdstuk IIB van de Wet LB 1964 is alleen van toepassing op de huidige tweede pijler. Om ook premiebetalingen aan pensioenuitvoerders (inclusief de standaard uitvoerder) die onder de Coördinatieverordening vallen onder de omkeerregel van de Wet LB 1964 te laten vallen, vergt nog nader uitzoekwerk. Als gevolg van het van toepassing zijn van de Coördinatieverordening zullen er in grensoverschrijdende situaties op het gebied van de fiscaliteit allerlei onduidelijkheden en problemen ontstaan die geadresseerd moeten worden.

Implicaties juridische constatering

Het feit dat in zowel variant 1 als variant 2 de Coördinatieverordening waarschijnlijk van toepassing is op alle pensioenuitvoerders, maakt dat voor beide varianten de kosten in termen van uitvoeringslast vergeleken met de uitvoering van de huidige tweede pijler hoog zijn. Het zal niet onaanzienlijke consequenties hebben voor alle huidige uitvoerders van arbeidsvoorwaardelijke en individuele pensioenregelingen, zowel in de tweede als derde pijler. Dit maakt dat overwogen dient te worden of er alternatieven voor een pensioenplicht zijn, anders dan de twee varianten die in dit stuk uitgewerkt zijn. Alternatieven zullen echter niet voldoen aan de randvoorwaarden die gesteld zijn (zie ook p. 1). Vooral de randvoorwaarden dat varianten van een pensioenplicht complementair moeten zijn aan de huidige verplichtstelling van bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen en geen inbreuk mogen maken op de marktordening voor pensioenfondsen en verzekeraars, zijn niet te waarborgen.

Alternatieven van een pensioenplicht die overwogen kunnen worden zijn:

- De introductie van een NDC- regeling (notional defined contribution) voor werkenden (werknemers en zelfstandigen) in de eerste pijler (omslagstelsel). Deze variant is nader uitgewerkt in fiche 3.4. Deze variant voldoet echter niet aan de eerder gestelde randvoorwaarden.
- Een standaard uitvoerder voor alle werkenden ter vervanging van het huidige arbeidsvoorwaardelijke pensioen (als dat er nu zou zijn). In deze variant komt er van overheidswege een uitvoerder van een standaard pensioenregeling waar alle werkenden verplicht aan deelnemen (en werkgevers verplicht premie aan afdragen). Ook deze variant voldoet niet aan de randvoorwaarden voor een pensioenplicht omdat het (grotendeels) het huidige arbeidsvoorwaardelijke pensioen vervangt.
- Tot slot zou overwogen kunnen worden om alleen een pensioenplicht voor werkgevers op te leggen. De Coördinatieverordening is in beginsel niet van toepassing wanneer een pensioenplicht zich enkel uitstrekt tot werkgevers. Dit betekent evenwel dat zelfstandigen geen plicht krijgen om pensioen op te bouwen. Dit onderdeel van de doelstelling (adequaate pensioen voor *alle* werkenden) wordt daarmee niet gehaald. Ondanks dat ongeveer 90% van de werknemers pensioen opbouwt via de werkgever, kan dit er wel toe leiden dat ongeveer 750.000 werknemers pensioen via hun werkgever gaan opbouwen.

Ontwikkelingen die de pensioenopbouw beïnvloeden

Samenvatting

Deze bijlage biedt inzicht in ontwikkelingen die de toekomstig pensioeninkomens kunnen beïnvloeden die niet in de data van Biesenbeek et al. (2024) uit hoofdstuk 3 zitten. In die data wordt qua arbeidsmarkt en populatie een statische situatie verondersteld. Werkenden blijven hetzelfde doen, binnen hetzelfde huishouden. Dit is geen perfecte voorspeller voor de toekomstige pensioenopbouw. Verschillende ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt kunnen namelijk invloed hebben op de pensioenopbouw. Zo kan de samenstelling van groepen inwoners veranderen en daarmee het beeld voor hoeveel werkenden het pensioen toereikend is.

De volgende ontwikkelingen hebben invloed op de cijfers van hoofdstuk 3:

- **De Wet toekomst pensioenen** is nog niet meegenomen in de schatting van de pensioenopbouw in de tweede pijler, het effect hiervan is onzeker. Wel staat vast dat opbouw op jongere leeftijd substantieel belangrijker wordt vanwege het afschaffen van de doorsneesystematiek.
- Het toekomstige pensioenvermogen van **uitzendkrachten** en wellicht ook **zelfstandigen** wordt onderschat in de data-analyse doordat er geen rekening wordt gehouden met beleidswijzigingen die van invloed kunnen zijn op de opbouw, ook kan een voorzetting van de trend van meer zzp'ers ervoor zorgen dat minder mensen in de toekomst pensioensparen.
- Er zijn verschillende factoren die de verschillen in pensioeninkomen naar **geslacht** beïnvloeden, waaronder de Wet toekomst pensioenen, de huishoudsamenstelling en de arbeidsparticipatie.
- **Migratie** kan ervoor zorgen dat in de toekomst meer gepensioneerden een laag inkomen hebben. In de data-analyse wordt enkel naar de verwachte pensioenopbouw van de huidige populatie gekeken. Migratiegroei is hier niet in meegenomen. Het CBS verwacht vooral hogere migratiegroei onder migrantengroepen waarvan de huidige gepensioneerden lagere inkomens hebben.
- De verwachting is dat in de toekomst **meer gepensioneerden blijven doorwerken na de AOW-leeftijd**, dit verhoogt hun pensioeninkomen ten opzichte van de data-analyse. Anderzijds zullen door de stijgende AOW-leeftijd misschien **minder mensen gezond de AOW-leeftijd halen**. De mensen die na de AOW-leeftijd nog doorwerken hebben vaker een hogere opleiding en inkomen dan de groep die de AOW-leeftijd niet haalt

Ontwikkeling 1: Wet toekomst pensioenen (Wtp)

In de data-analyse in opdracht van dit IBO¹⁶³ wordt een vereenvoudigde vorm van het pensioenstelsel verondersteld (zie ook paragraaf 3.1.1). Er wordt geen rekening gehouden met economische risico's en hoe het pensioenstelsel hiermee omgaat. Daarnaast wordt voor berekeningen in de tweede pijler nog uitgegaan van huidige pensioenaanspraken (voor transitie naar

¹⁶³ Biesenbeek et al (2024).

de Wtp) en worden deze doorberekend naar de toekomst toe. We simuleren daarmee niet hoe de Wtp doorwerkt in de verwachte pensioenopbouw en vervangingsratio's.

Een effect van de Wtp kan zijn dat de pensioenaanspraken voor de huidige generaties toenemen. Hoewel het effect van de Wtp op de pensioenen niet het vraagstuk is in dit IBO, heeft de Wtp evident gevolgen voor hoe het pensioenlandschap eruitziet. Hiermee heeft de Wtp ook effect op de adequaatheid van pensioenen. De verwachting is dat pensioenen eerder en vaker omhoog kunnen, maar bij zeer ongunstige resultaten bestaat er ook een kans dat pensioenen worden verlaagd of niet geïndexeerd, net zoals in het oude stelsel. Zeker is dat de volatiliteit toeneemt. Hier is op dit moment geen inschatting over te maken. Gemiddeld genomen is de verwachting dat pensioenen toenemen. Eerdere berekeningen van DNB¹⁶⁴, CPB¹⁶⁵ en Netspar¹⁶⁶ laten zien dat dit voor huidige generaties te verwachten is. Hoe het in de praktijk exact uitpakt hangt in grote mate af van de behaalde resultaten van het pensioenfonds, net zoals in het huidige pensioenstelsel.

De degressieve opbouw zoals ingevoerd bij de Wtp kan consequenties hebben voor verschillen in pensioenopbouw tussen mannen en vrouwen en personen met- en zonder migratieachtergrond. In het nieuwe pensioenstelsel is bewust en met goede redenen gekozen voor degressieve opbouw. Het opgebouwde pensioen bestaat uit de ingelegde premies en het behaalde rendement. Aangezien de ingelegde premies op jonge leeftijd een lange beleggingshorizon kennen, ligt in principe het zwaartepunt van pensioenopbouw op de opbouwjaren op jonge leeftijd. Dit is anders dan in het oude pensioenstelsel, waarbij het zwaartepunt juist in de latere jaren ligt. Voor werkenden die op jonge leeftijd veel werken pakt degressieve pensioenopbouw doorgaans beter uit. Voor werkenden die juist wat minder werken kan degressieve opbouw iets minder goed uitpakken. De daadwerkelijke effecten hangen wel af van het carrièreverloop en de loongroei. Met een oplopend en relatief stijf carrièreverloop, is de pensioenopbouw over de levensloop bezien redelijk vlak. Degressieve opbouw kan voor sommige groepen gunstig uitpakken, bijvoorbeeld praktisch opgeleiden die jong beginnen met werken, en voor sommige groepen minder gunstig, bijvoorbeeld vrouwen die op jonge leeftijd minder werken of mensen met een migratieachtergrond die pas later in Nederland woonachtig zijn. Dit geheel kan consequenties hebben voor de verdeling van pensioenopbouw in Nederland en het bijbehorende beeld.

Wijzigingen Wtp voor specifieke groepen

Naast de algemene consequenties van de Wtp, zijn er bij de Wtp – en in de aanloop naar de Wtp – verschillende wijzigingen doorgevoerd die mogelijk effect kunnen hebben op de pensioenopbouw van bepaald type werkenden:

- **Zelfstandigen:** de fiscale vrijstelling in de derde pijler is verhoogd van 13,3% naar 30% en daarmee geharmoniseerd met de tweede pijler. Ook is er in de wet tijdelijk experimenteerruimte opgenomen waardoor pensioenregelingen in de tweede pijler opengesteld kunnen worden voor vrijwillige aansluiting door zelfstandigen. Dit is gedaan zodat onderzocht kan worden in hoeverre een dergelijke mogelijkheid de pensioenopbouw van zelfstandigen stimuleert. Deze regeling is tot op moment van schrijven (1 juni 2024) ongebruikt. Reden hiervoor is dat het volgens pensioenfondsen niet aantrekkelijk genoeg is om er mee aan de slag te gaan.
- **Flexwerkers:** voor alle sectoren is de maximale toetredingsleeftijd aangepast van 21 jaar naar 18 jaar en het is voor pensioenuitvoerders niet meer toegestaan kleine pensioenen uit te betalen aan mensen die nog niet met pensioen zijn.¹⁶⁷ Daarnaast zijn de wachttijden in pensioenregelingen

¹⁶⁴ <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/nieuws-2022/dnb-actualiseert-berekeningen-voor-overgang-naar-nieuw-pensioenstelsel/>.

¹⁶⁵ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-juni2020-Nieuwe-pensioenregels.pdf>.

¹⁶⁶ https://www.netspar.nl/assets/uploads/D20220117_1P_Netspar-Design_paper_203_NL.pdf.

¹⁶⁷ Sinds 1 januari 2019 mogen pensioenuitvoerders kleine pensioenen van minder dan € 592,51 bruto per jaar niet meer afkopen.

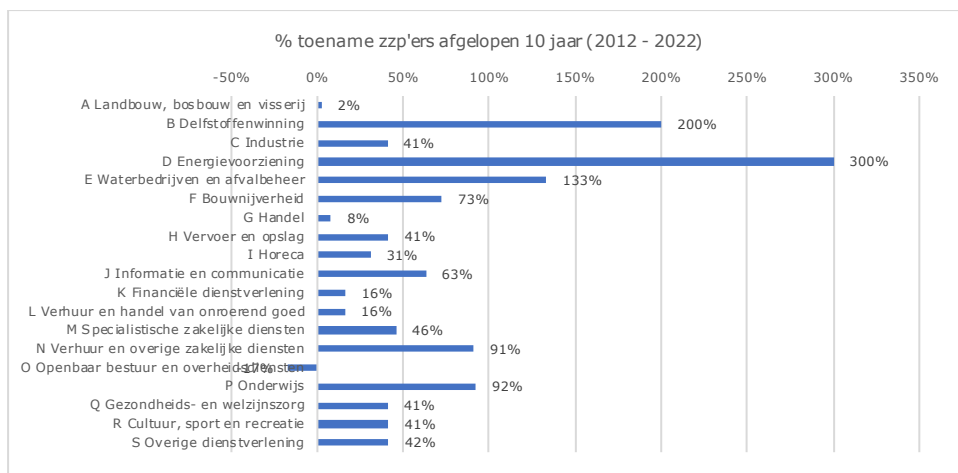
met de inwerkingtreding van de Wtp vervallen.¹⁶⁸ Ook hebben de sociale partners de minimale pensioenpremie van het pensioenfonds voor uitzendkrachten en gedetacheerden (StiPP) opgehoogd van 4,2% naar 8% en is recent afgesproken dat dit per 1 januari 2026 stijgt naar 23,4%.¹⁶⁹ Ten slotte zijn met de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) sinds 1 januari 2021 ook payroll medewerkers verplicht aangesloten bij een pensioen, waarbij een minimale werkgeverspremie is afgesproken op basis van de gemiddelde werkgeverspremie bij alle pensioenfonds in Nederland. Voor de meeste maatregelen geldt dat gezien de invoerdatum de resultaten ervan nog niet kunnen worden geobserveerd in de data-analyse.

Ontwikkeling 2: Flexibilisering

Vergeleken met andere EU-landen heeft Nederland zowel een bovengemiddeld hoog aandeel zzp'ers als een bovengemiddeld sterke groei van dat aandeel in de laatste jaren.¹⁷⁰ Het aandeel zzp'ers¹⁷¹ in de totale werkzame beroepsbevolking is tussen 2013 en 2023 gestegen van 11% naar 13%. In absolute aantallen is dit een stijging van bijna 900 duizend in 2013, naar ruim 1,2 miljoen in 2023.¹⁷² Van alle zelfstandigen is inmiddels 78% zzp'er ten opzichte van 72% in 2013. Het aandeel zelfstandigen met personeel is in die tijd gedaald van 24% naar 21%. Ook is – vooral in recente jaren – een duidelijke toename te zien van het aantal zzp'ers in maatschappelijke sectoren, zoals de zorg, het onderwijs en de kinderopvang (zie Grafiek 17). Hoewel het totale aandeel zelfstandigen in deze sectoren¹⁷³ nog onder het landelijk gemiddelde ligt, is de recente groei van het aandeel zzp'ers in deze sectoren hoog geweest. Werkenden in deze sectoren die de overstap hebben gemaakt naar werken als zzp'er, vallen daarmee niet meer onder de automatische pensioenopbouw via een pensioenregeling.

Grafiek 17: Percentuele toename zzp'ers 2012 - 2022 per sector

Bron: *Zelfstandige Enquête Arbeid (2023)*



Het aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie is al jaren constant. Het aandeel van het totaal aantal werknemers schommelt al jaren rond de 1 op 3. Binnen de flexibele contracten is één op de drie oproep-/invalkracht, dit is de grootste groep. Dit aandeel oproep-/invalkrachten is wel afgenomen tussen 2013 en 2023 ten voordele van het aantal tijdelijke contracten met uitzicht

¹⁶⁸ In aanloop hiernaar hebben de sociale partners in 2022 al de wachttijd voor pensioenopbouw in de uitzendbranche terugbracht van 26 weken naar 8 weken.

¹⁶⁹ ABU (2023).

¹⁷⁰ CBS (2023a).

¹⁷¹ Op de arbeidsmarkt maken we onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen. De meeste werknemers hebben een vast contract, daarnaast zijn er werknemers met een flexibel dienstverband zoals tijdelijke contracten, oproepkrachten en uitzendkrachten. Zelfstandigen zijn onder te verdelen in zelfstandigen zonder personeel (zzp), directeur groot aandeelhouder (DGA's) en zelfstandigen met personeel (zmp).

¹⁷² CBS (2023a).

¹⁷³ Kinderopvang: 9,6% (2022), Zorg: 7,2%, Onderwijs: 10,1%.

op vast, de tweede groep. Het aandeel uitzendkrachten schommelt ook al jaren rond de 14% van het aantal flexibele contracten.

Zelfstandigen en flexwerkers bouwen vaak minder pensioen op. De (bindende) arbeids- en wettelijke voorwaarden zijn een van de beste voorspellers voor de pensioenopbouw. Zoals blijkt uit paragraaf 3.1.2.2 zijn zowel zelfstandigen als flexwerkers oververtegenwoordigd in de groep met een kwetsbare pensioenpositie.

Wanneer het aantal zzp'ers de komende jaren toeneemt en er niks verandert in de pensioenopbouw van zzp'ers, kan dit zorgen voor een toename in de groep met minder pensioen dan nodig om de levensstandaard voort te zetten. Wanneer we een inschatting maken van hoe het aandeel zelfstandigen zich de komende 5 tot 25 jaar gaat ontwikkelen is het goed rekenschap te geven van het 'arbeidsmarktpakket' dat recent door het kabinet is aangekondigd: een pakket om mensen in flexibele contracten meer zekerheid te geven, schijnzelfstandigheid terug te dringen en tegelijkertijd te zorgen voor wendbare ondernemingen en werkenden.¹⁷⁴ De effectiviteit van dit pakket werkt door in het aantal zelfstandigen, wat weer doorwerkt in de pensioenopbouw van alle werkenden (onder de ceteris paribus aanname dat er verder niets in beleid rond pensioenopbouw voor zelfstandigen verandert). Wanneer het aandeel zzp'ers verder toeneemt, zal er in totaal waarschijnlijk minder in de tweede pijler gespaard worden. Afhankelijk van de effectiviteit van de fiscale verruiming in de derde pijler (zie 'Wijzigingen Wtp op pagina 91), kan dit effect op de totale pensioenopbouw deels gemitigeerd worden.

Een plausibele trend die niet in de data-analyse zit is dat flexwerkers in de toekomst een hoger pensioen opbouwen. Uitzendkrachten kennen een verkorte wachttijd en een hogere pensioenpremie door een aantal cao-wijzigingen, waardoor in de toekomst uitzendkrachten hogere pensioenpremies zullen inleggen. Waar deze groep in de huidige cijfers vaak eruit springen vanwege weinig pensioenopbouw, zal dit over een aantal jaar minder het geval zijn.

Ontwikkeling 3: Geslacht

Er zijn verschillende factoren die niet zijn meegenomen in de data-analyse die de pensioenverschillen tussen mannen en vrouwen beïnvloeden. In de eerste plaats is dat de degressieve opbouw onder de Wtp (zie 'Wijzigingen Wtp op pagina 91). Daarnaast worden de verwachte pensioeninkomens ook beïnvloed door aannames over de huishoudsamenstelling en de arbeidsparticipatie.

Ten eerste is in de data-analyse¹⁷⁵ aangenomen dat de huishoudsamenstelling constant blijft, de bevolkingsprognose van het CBS voorspelt echter een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens.¹⁷⁶ Dit heeft consequenties voor de verwachte pensioenopbouw. Volgens de prognose zullen er in 2070 9,8 miljoen huishoudens zijn, waarvan 4,2 miljoen – ofwel 42% - uit één persoon zal bestaan. In 2022 is nog 39% van de huishoudens een eenpersoonshuishouden.¹⁷⁷

Bij een groot deel van de huishoudens is sprake van ongelijke inkomens tussen partners, in het geval van een scheiding of overlijden kan dit ervoor zorgen dat de minstverdienende partner veel pensioeninkomen inlevert. Op basis van het huidige inkomen verdient bij 55% van de huishoudens¹⁷⁸ de meestverdienende partner meer dan twee keer zo veel als de

¹⁷⁴ Kamerstukken II, 2022/2023, 29544, nr. 1176.

¹⁷⁵ Biesenbeek et al. (2024).

¹⁷⁶ CBS (2022a).

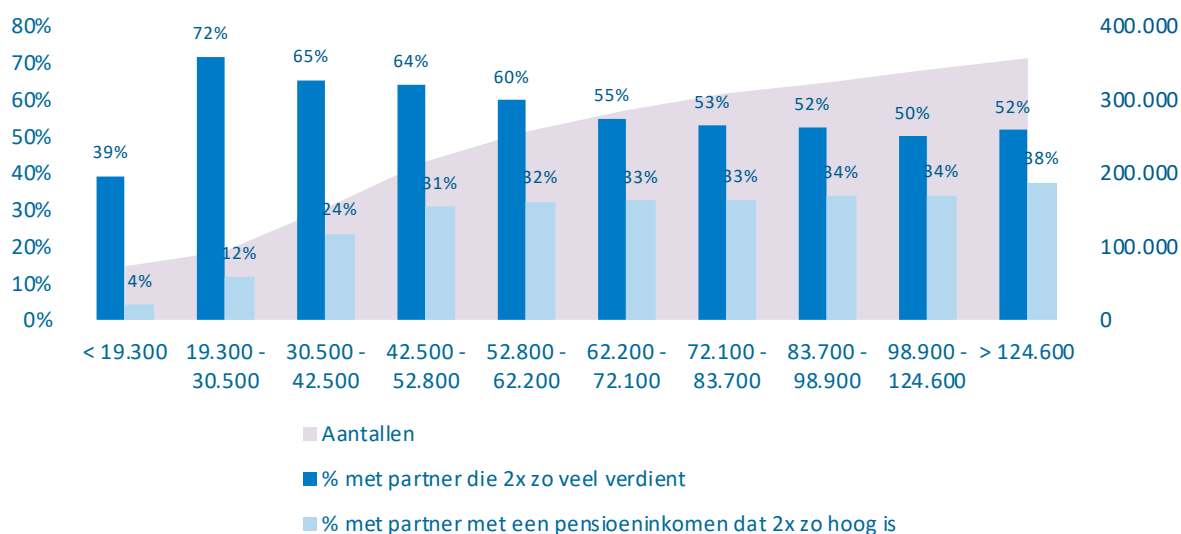
¹⁷⁷ CBS, idem.

¹⁷⁸ Er is hierbij enkel gekeken naar huishoudens bestaande uit twee personen.

minstverdienende partner (veelal de vrouw). Het eerste en laatste inkomensdeciël uitgezonderd ligt dit percentage het hoogst in de lagere inkomensdecielen (72%) en neemt dit af tot 50% in de hoogste inkomensdecielen. In Grafiek 18 is te zien dat deze ongelijkheid afneemt op het moment van pensionering. Bij het derde inkomensdeciël zie je bijvoorbeeld dat voor pensionering bij 65% van de huishoudens de meestverdienende partner twee keer zo veel verdient als de minstverdienende partner. Wanneer deze huishoudens in dit inkomensdeciël met pensioen gaan, heeft in nog maar 24% van de huishoudens de meestverdienende partner een pensioeninkomen dat twee keer hoger is dan de minstverdienende partner. De afname in ongelijkheid binnen huishoudens op het moment van pensionering lijkt met name in de onderste inkomensdecielen plaats te vinden, wat veroorzaakt wordt door de AOW. 60% van de tweepersoonshuishoudens bevindt zich in de bovenste vijf inkomensdecielen. Wanneer deze koppels uit elkaar gaan, is de verwachting dat de minstverdienende partner er flink op achteruit gaat, zeker als deze geen aanspraak kan maken op een deel van de pensioenrechten van de partner. Ook bij overlijden van de meestverdienende partner gaat de minstverdienende partner er vaak op achteruit.

Grafiek 18: Huishoudens waarbij de meestverdienende partner meer dan twee keer zoveel verdient dan de minstverdienende partner (nu, en verwacht pensioeninkomen)

Bron: Data Biesenbeek et al. (2024)



Regels rondom scheiding en pensioen

In de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding is geregeld wat er gebeurt voor de verdeling van het ouderdomspensioen bij scheidingen. Bij echtscheiding en einde geregistreerd partnerschap wordt het ouderdomspensioen dat gedurende de huwelijkse periode is opgebouwd 50/50 verdeeld tussen beide ex-partners. Het op dat moment opgebouwde partnerpensioen (dus ook de voorhuwelijkse periode) wordt voor 100% toegekend aan de ex-partner. Hierbij kunnen ex-partners kiezen tussen verevening, waarbij de pensioenband tussen ex-partners in stand blijft¹⁷⁹, en conversie, waarbij het deel van het pensioen van degene die pensioen heeft opgebouwd wordt omgezet in een eigen ouderdomspensioen voor degene die niks heeft opgebouwd. In de praktijk vindt conversie slechts bij zo'n 3% van de scheidingen plaats.

¹⁷⁹ De uitkering aan de verdelingsgerechtigde partner is hierbij afhankelijk van het leven en overlijden van de verdelingsplichtige partner. Het verevend ouderdomspensioen stopt bijvoorbeeld bij overlijden van de verdelingsplichtige partner.

Uit onderzoek onder gescheiden vrouwen is gebleken dat iets minder dan 30% zegt dat er wederzijds afstand is gedaan van aanspraken op elkaars opgebouwde pensioen. Bij 36% van de gescheiden vrouwen was niet bekend dat voor het pensioen iets geregeld moest worden. Leeftijd lijkt ertoe te doen bij de keuze om het pensioen te verdelen of afstand te doen van het recht op een deel van het pensioen van de ander. Jongere vrouwen doen vaker afstand van het recht op elkaars pensioen en maken minder vaak gebruik van de mogelijkheid om pensioen te verdelen dan vrouwen rond de pensioenleeftijd.¹⁸⁰

In de tweede plaats is in de data-analyse aangenomen dat de arbeidsparticipatie constant is, terwijl een toename in de participatiegraad wordt verwacht, met name bij vrouwen.¹⁸¹ Hierdoor neemt de pensioenkloof tussen mannen en vrouwen naar verwachting af. De hogere verwachte arbeidsparticipatie komt met name door cohorteffecten, waarbij vrouwen vaker werken dan eerdere cohorten. Het gemiddelde aantal uren per werkenden blijft volgens het CPB wel constant in 2060. Hieronder schuilt wel een verschuiving van het aantal gewerkte uren van mannen naar vrouwen. Op dit moment werken vrouwen vaker minder uren of niet dan mannen. Arbeidsparticipatie, waaronder het aantal gewerkte uren, heeft een belangrijke rol in de mate van pensioenopbouw. Als er meer uren worden gewerkt, vergroot dit de pensioenopbouw in de tweede pijler. Dit kan ook de pensioenopbouw in de overige pijlers vergroten, maar dit is geen automatisme.

Ten slotte is in de data-analyse aangenomen dat de pensioenpremiepercentages en daarmee de pensioenopbouw constant blijft. In sectoren waar meer vrouwen werken zijn pensioenregelingen vaak minder genereus.¹⁸² Het zou kunnen dat in de toekomst deze sectoren een genereuzere pensioenregeling kennen of dat meer vrouwen in sectoren gaan werken met een genereuze pensioenregeling.

Ontwikkeling 4: Migratie

Het aandeel van 65-plussers geboren buiten Nederland neemt naar verwachting toe van ongeveer 10% in 2024 naar ongeveer 19% in 2050 en 25% in 2070.¹⁸³ De grootste absolute toename binnen de groep geboren buiten Nederland is zichtbaar bij de 65-plussers geboren buiten Europa. Dit neemt toe van ongeveer 270.000 in 2024 tot ongeveer 640.000 in 2050 en 890.000 in 2070. Over het onderwerp migratie hebben de Staatscommissie Demografie en de Adviesraad Migratie adviezen uitgebracht die aangeven dat nadere beleidskeuzes hierop van invloed kunnen zijn.

In Nederland verblijvende gepensioneerde migranten van nu hebben doorgaans een lager pensioen dan personen zonder migratieachtergrond. Uit de data-analyse blijkt dat ook de verwachte pensioenopbouw van huidige werkenden met een eerste generatie migratieachtergrond achterblijft bij de pensioenopbouw van werkenden zonder migratieachtergrond (zie ook paragraaf 3.1.2.2.4). De situatie van huidige gepensioneerden laat zien dat er grote verschillen zijn in de samenstelling en hoogte van pensioenen tussen migranten uit verschillende landen. Migrantengroepen uit de Europese Unie en uit voormalige koloniën hebben meer opgebouwde AOW-rechten en een hoger inkomen uit aanvullend (buitenlands) pensioen dan migrantengroepen uit vluchtelingenlanden. Ook hebben gepensioneerde migrantengroepen uit West-Europese landen vaker ook buitenlandse pensioeninkomsten.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Stichting Pensioenregister (2017).

¹⁸¹ Ebrecht et al (2019).

¹⁸² Kali et al (2021).

¹⁸³ CBS (2023b).

¹⁸⁴ Lossbroek et al (2024).

Om beter zicht te krijgen op de toekomstige gevolgen van migratie op de pensioenopbouw moet gekeken worden naar de verwachte gepensioneerde populatie in de toekomst. In de data-analyse van Biesenbeek et al. (2024) wordt aangenomen dat de populatie constant blijft en niet verandert. Migratiestromen blijven echter in ontwikkeling. Hiervoor kan het helpen naar de verwachte instroom en het verwachte verblijf van verschillende migranten te kijken. Zo blijkt dat in 2021 het overgrote deel van de arbeidsmigranten (65%) en studiemigranten (70%) die vanaf 1999 binnenkwamen, alweer zijn vertrokken. Dit geldt in veel mindere mate voor asielmigranten (29%) en gezinsmigranten van buiten Europa (35%).¹⁸⁵

Bij een verdere groei van migratie zal een groter aandeel van de bevolking een onvolledige AOW-opbouw hebben. De pensioensituatie van nieuwe migranten zal waarschijnlijk vergelijkbaar zijn met de pensioensituatie van huidige soortgelijke migranten. Volgens de bevolkingsprognose van het CBS zal het aantal eerste generatie migranten vooral toenemen uit respectievelijk Midden- en Oost-Europa, Latijns-Amerika, Oostelijk Azië, Aziatisch Midden-Oosten, niet EU-landen binnen Europa en Afrika. Landen van waaruit het aantal eerste generatie migranten juist krimpen zijn Indonesië en Suriname.¹⁸⁶ Bij de veronderstelling dat nieuwe migranten hetzelfde pensioeninkomen hebben als de huidige gepensioneerde migranten, kan een inschatting worden gemaakt van de toekomstige pensioeninkomens (zie Tabel 5). De uitkomsten van de data-analyse voor verwachte pensioenopbouw van migranten is waarschijnlijk minder nauwkeurig. Enerzijds omdat lastiger in te schatten is of migranten ook daadwerkelijk blijven tot de pensioenleeftijd en anderzijds omdat pensioeninkomens en eventueel vermogen uit het buitenland niet worden meegenomen. Ten slotte zal met het afschaffen van de doorsneesystematiek het voor migranten ook moeilijker maken om het gemis aan AOW goed te maken in de tweede pijler.

Tabel 9: Pensioenopbouw naar migratieachtergrond

Bron: NIDI (2024) *De ongelijkheid van pensioeninkomens van migranten*

GROEP	GROEIVOET 2021-2050	AANTAL 2021 (X 1.000)	PENSIOENINKOMEN PER MAAND GEPENSIONEERDEN 2020 REF=2.032 (NEDERLAND)
Midden- en Oost-Europa	3,3%	365	€ 1.391 (Polen), € 1.275 (voormalig Joegoslavië) en € 1.119 (voormalig Sovjet-Unie)
Latijns-Amerika	3,2%	139	Onbekend
Oostelijk Azië	3,1%	292	€ 1.160 (Hongkong) en € 1.043 (China)
Aziatisch Midden-Oosten	3,0%	330	€ 1.154 (Iran), € 1.058 (Irak), € 1.003 (Afghanistan)
Overig Europa (niet-EU)	2,9%	203	Onbekend
Afrika	2,7%	317	Onbekend
Overig buiten Europa	2,1%	98	Onbekend
(Voormalige) Nederlandse Antillen, Aruba	1,2%	171	€ 1.767 (Aruba), € 1.756 (Curaçao)

¹⁸⁵ Winden, P. van (2024).

¹⁸⁶ Zie tabel 3.2 uit staatscommissie demografische ontwikkelingen.

¹⁸⁷ Zie tabel 3.2 uit staatscommissie demografische ontwikkelingen.

¹⁸⁸ Lossbroek et al (2024).

West-Europese landen in de EU en VK	1,1%	839	€ 2.158 (Verenigd Koninkrijk), € 2.036 (België), € 2.030 (Frankrijk), € 1.877 (Duitsland), € 1.578 (Italië), € 1.578 (Spanje)
Turkije	0,8%	422	€ 1.112
Marokko	0,7%	414	€ 1.205
Suriname	-0,1%	358	€ 1.615
Indonesië	-1,7%	352	€ 2.239

Ontwikkeling 5: Vergrijzing en de stijgende AOW-leeftijd

De Nederlandse bevolking wordt steeds ouder, dit heeft verschillende consequenties voor de pensioenopbouw die niet in de data-analyse zitten. In 2000 was de gemiddelde resterende levensverwachting voor een 65-jarige nog 17 jaar. In 2022 is dit al gemiddeld 20 jaar. De verwachting is dat de resterende levensverwachting doorstijgt naar 22 jaar in 2035.¹⁸⁹ Mensen met een laag opleidingsniveau worden minder oud en veel minder gezond oud. De levensverwachting verschilt per opleidingsniveau: mensen met een laag-, midden- en hoog opleidingsniveau hadden in 2020 een levensverwachting van respectievelijk 79, 82 en 84 jaar (t.o.v. een gemiddelde van 81). Kijken we naar de gezonde levensverwachting, was dit in 2020 voor deze groepen respectievelijk 57, 65 en 71 jaar.

Eenzijds kan de lagere (gezonde) levensverwachting van bepaalde groepen ervoor zorgen dat zij niet gezond kunnen doorwerken tot de AOW-leeftijd. Dit heeft voornamelijk voor flexwerkers en zzp'ers een negatief effect op de pensioenopbouw. De verhoging van de AOW-leeftijd leidt er verder toe dat mensen langer een werkloosheids- of een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen tot het moment waarop zij in aanmerking komen voor AOW.¹⁹⁰ Werknemers die niet gezond door kunnen werken tot de AOW, stromen vanuit ziekteverlof of de WIA naar de AOW. Hierbij geldt dat werkgevers in principe de eerste twee jaar van ziekte een loondoorbetalingsplicht hebben, waardoor de zieke werknemer pensioen op blijft bouwen. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat de meeste pensioenregelingen in premievrije voortzetting voorzien bij arbeidsongeschiktheid. Dit betekent concreet dat de voormalig werknemer in die situatie deelnemer blijft in de pensioenregeling en dus nog steeds, zij het niet altijd volledig, pensioen opbouwt. Voor werkenden met een vast contract is dus te verwachten dat wanneer er een toename is van de groep die niet gezond kan doorwerken tot AOW, dit een beperkt effect heeft op de pensioenopbouw in de tweede pijler. Bij flexwerkers en zzp'ers zal dit effect groter zijn: bij flexwerkers geldt dat de pensioenopbouw in de tweede pijler niet wordt voortgezet wanneer het contract afloopt. Op dit moment is het nog zo dat zzp'ers bij een beperkt(er) verdienvermogen mogelijk onvoldoende middelen hebben om te sparen voor het pensioen, hier zal verandering in komen wanneer het ook voor zzp'ers verplicht wordt een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten. Ten slotte zijn er ook nog werknemers die vervroegd uittraden omdat ze graag eerder met pensioen willen of kunnen. Dit heeft afhankelijk van de afspraken met de werkgever ook een consequentie voor de pensioenopbouw.

Anderzijds kan de hogere (gezonde) levensverwachting van bepaalde groepen ervoor zorgen dat meer mensen doorwerken na de AOW-leeftijd, dit heeft een positief effect op de pensioenopbouw. Doorwerken na de AOW-leeftijd gebeurt relatief meer door hoger opgeleiden en zelfstandigen. Er zijn verschillen in de netto-arbeidsparticipatie van AOW'ers naar opleidingsniveau: deze is bij hoger opgeleiden bijna 10%-punt hoger dan bij mensen die een lage

¹⁸⁹ CBS (2023b).

¹⁹⁰ ROA (2024).

opleiding hebben genoten.¹⁹¹ Hierbij zit een stijgende trend in het later met pensioen gaan en het doorwerken na de AOW-leeftijd. De netto-arbeidsparticipatie van AOW-gerechtigden is de afgelopen 10 jaar flink gestegen.¹⁹² Dit is ongeacht de arbeidsduur. Ook blijkt uit de AOW-monitor dat zelfstandigen vaak langer doorwerken. De pensioenleeftijd ligt voor deze groep drie jaar hoger dan voor werknemers.¹⁹³ Daarnaast zijn er naar verwachting ook nog werknemers die na het bereiken van de AOW-leeftijd als zzp'er doorwerken.¹⁹⁴ Wanneer werknemers er voor kiezen door te werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, gaat de pensioenopbouw in de tweede pijler vaak nog door. Daarnaast krijgen werknemers op het moment van pensionering een hoger pensioeninkomen omdat de periode waarin zij pensioen genieten korter is. Bij zzp'ers is er bij doorwerken na de AOW geen automatisch effect op de pensioenopbouw, dit is afhankelijk van individuele keuzes.

Menselijk kapitaal als vijfde pensioenpijler

In sommige artikelen wordt gesproken over vijf in plaats van vier pensioen pijlers. De vijfde pijler wordt hierbij vaak aangeduid als 'human capital'. Hiermee wordt bedoeld op het vermogen om ook op latere leeftijd flexibel door te werken met als doel het inkomen en pensioen aan te vullen.¹⁹⁵ Deze pijler sluit aan bij adviezen van Wijzer in Geldzaken en het Nibud over wanneer mensen niet kunnen rondkomen bij pensionering. Opvallend daarbij is dat uit een enquête onder ouderen blijkt dat langer doorwerken vaak niet zoveel met financiële noodzaak te maken heeft. De meest genoemde redenen om door te werken zijn dat het werk leuk moet zijn, men vrijheid heeft om zelf werktijden te bepalen, en wanneer men ervoor gevraagd wordt. Geld wordt in alle gevallen het minst vaak als reden genoemd om te overwegen weer te gaan werken.¹⁹⁶

Onzekere ontwikkelingen

Naast de hiervoor genoemde trends zijn er nog andere ontwikkelingen die zich kunnen voordoen. Dit betreft met name ontwikkelingen waarbij de gevolgen op de pensioenopbouw niet eenduidig zijn of het onzeker is of er sprake is van een trend.

Vertrouwen

Het lage vertrouwen in de nationale politiek kan ook doorwerken naar het vertrouwen in andere instituties, zoals pensioenfondsen. Dit kan gevolgen hebben voor de pensioenopbouw. Het vertrouwen in pensioenfondsen is nu nog relatief hoog. Ongeveer 60% van de Nederlanders vertrouwt erop dat zij van pensioenfondsen pensioen zullen ontvangen op het moment dat zij de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Bij banken en verzekeraars is het vertrouwen in het nakomen van contractuele verplichtingen iets hoger, dit ligt rond de 70%. Uit metingen van DNB blijkt dat de grootste fluctuaties zichtbaar zijn voor het vertrouwen in de nationale politiek. In 2023 bevond dit vertrouwen zich op een laag punt, net iets meer dan 20%. Ook blijkt dat er een relatie is tussen wantrouwen richting politiek en maatschappij en het vertrouwen in pensioeninstituties.¹⁹⁷ Als een groter deel van Nederland minder vertrouwen heeft in instituties kan dit leiden tot minder steun voor verplichte bedrijfstakpensioenfondsen. Dit kan zich uiten doordat een groter deel van de werkenden liever als zelfstandige aan de slag gaat, om bijvoorbeeld geen (hoge) pensioenpremies te hoeven betalen, waardoor de mate van flexibilisering op de arbeidsmarkt

¹⁹¹ CBS - Arbeidsparticipatie naar onderwijsniveau.

¹⁹² De arbeidsdeelname van 68-jarige mannen de afgelopen decennia gestegen van 16,7% in 2013 tot 27,4% in 2023. Bron: [StatLine - Arbeidsdeelname; ouderen \(cbs.nl\)](#). Bruto arbeidsparticipatie.

¹⁹³ ROA (2024).

¹⁹⁴ Het aantal zzp'ers van 65 tot en met 69 jaar en van 70 ouder in 10 jaar tijd is gestegen met 100% (37.500 personen) en 200% (40.000 personen) respectievelijk. Bron: KVK (2024).

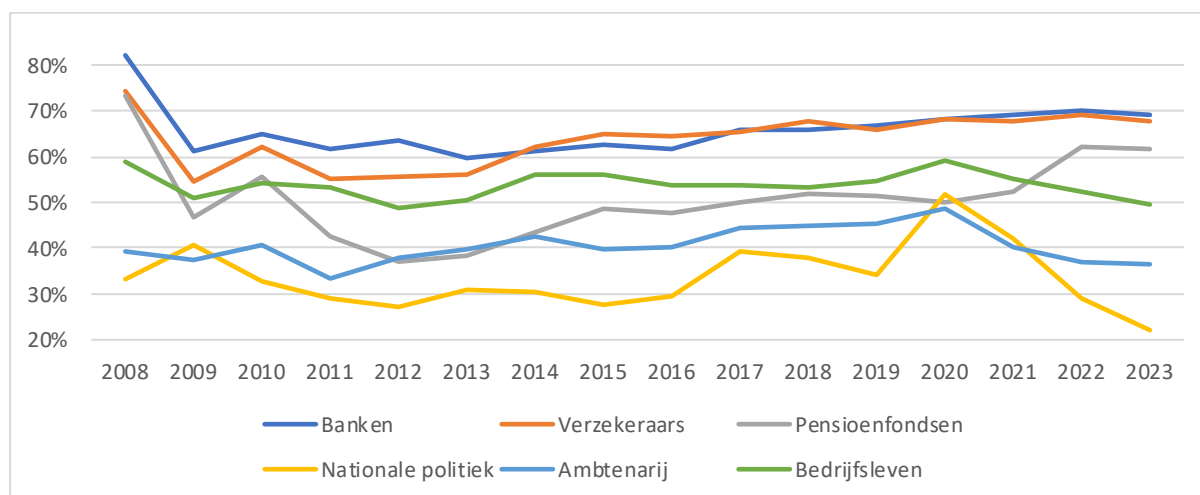
¹⁹⁵ Dietvorst (2010).

¹⁹⁶ Dingemans et al (2023).

¹⁹⁷ Van Dalen, H.P. en Henkens, K. (2021).

wordt beïnvloed. Het is ook mogelijk dat een groter deel van Nederland minder bereid is om de AOW op dezelfde wijze te financieren. Ten slotte blijkt dat een daling in vertrouwen in pensioenfondsen ook effect heeft op de privé-besparingen voor het pensioen.¹⁹⁸ Dit suggereert dat een daling van vertrouwen ook materiële consequenties kan hebben in een systeem met verplichte deelname.

Grafiek 19: Aandeel respondenten met overwegend of volledig vertrouwen in verschillende instituties
Bron: DNB (2023) Vertrouwen stabiel ondanks onrust op financiële markten



Technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen kunnen zorgen voor het veranderen of verdwijnen van taken en banen. Dit kan consequenties hebben voor de pensioenopbouw. Technologische ontwikkelingen zoals de computer en het internet hebben grote gevolgen gehad voor hoe wij werken. Naast dat ze gevolgen hebben voor werk, hebben ze ook gezorgd voor een groei van de productiviteit, een toename in de materiële welvaart en kunnen ze consequenties hebben voor de zwaarte van het werk.¹⁹⁹ Wat de exacte gevolgen zijn voor de arbeidsmarkt hangt onder meer af van in hoeverre taken worden geautomatiseerd, of er verschuiving van taken binnen functies plaatsvindt, maar ook wie de winnaars en verliezers zijn van technologische vooruitgang.²⁰⁰ Het CPB heeft laten zien dat het ontstaan en verdwijnen van taken niet gelijk is verdeeld over groepen op de arbeidsmarkt, vooral routinematige taken uit het middensegment van het loonebouw zijn verdwenen sinds het begin van de 21e eeuw. Vooral de bovenkant heeft geprofiteerd van het ontstaan van nieuwe taken (zoals data science en management), en in mindere mate ook de onderkant (persoonlijke dienstverlening).²⁰¹ Er is echter niet te zeggen of toekomstige ontwikkelingen zoals kunstmatige intelligentie hetzelfde effect zullen hebben op taken en banen en in welke mate technologische ontwikkeling van invloed kunnen zijn op de zwaarte van het werk. Het uiteindelijke effect op de pensioenopbouw volgt dus vooral de arbeidsmarkteffecten.

Renteverloop

De hoogte van de rente is relevant voor de hoogte van het pensioen. Het verloop van de rente is intrinsiek verbonden met globale ontwikkelingen, de hoogte van inflatie en monetair beleid vanuit de centrale bank(en). De rente is de uitkomst van diverse ontwikkelingen en is op zichzelf daarom ook geen trend. Tegelijkertijd geldt dat de kostprijs van kapitaalgedekt pensioen hoger is

¹⁹⁸ DNB (2023a).

¹⁹⁹ Jongen et al (2023).

²⁰⁰ Bangma et al (2021).

²⁰¹ Jongen et al (2023).

bij een lagere rente. Dit beïnvloedt uiteindelijk de hoogte van het pensioen en heeft het meeste effect voor de generaties die een langere beleggingshorizon hebben (en daarmee dus langer last hebben van een lage rente).²⁰² Bovendien geldt dat als een lage rente gepaard gaat met lage rendementen het ambitieniveau met betrekking tot pensioen of de premie-inleg bijgesteld moet worden. Hoewel de hoogte van de rente van invloed is op de hoogte van het pensioen, is het dus van mindere mate van invloed op de vraag welke groepen pensioen opbouwen en welke consequenties daarbij gepaard gaan voor de maatschappij. Een variërende hoogte van de rente is wel toegepast in een gevoeligheidsanalyse voor de data-analyse, zie ook Biesenbeek et al. (2024) voor een uitgebreidere toelichting hierop.

²⁰² Ciurila et al (2020).

Analyse adequaat pensioen

Onderstaande tabellen laten per breedte van de pensioendefinitie zien welke groepen 'minder dan nodig', 'adequaat' of 'meer dan nodig' pensioen opbouwen. In het IBO zijn enkel de resultaten van pijler 1 tot en met pijler 4 (breed) weergegeven, voor de definities voorkomen van armoede en behoud van levensstandaard. Onderstaande tabellen gaan over huishoudens. Persoonskenmerken betreffen de persoonskenmerken van de hoofdkostwinner. De totalen in onderstaande tabellen betreffen het totale aantal in een groep: er zitten dus 2,8 miljoen huishoudens met de man als hoofdkostwinner in de data, 8% daarvan bouwt naar verwachting minder dan gewenst pensioen op om niet in armoede te geraken.

1. Pijler 1 tot en met pijler 3

a. Voorkomen van armoede

	Minder dan nodig (%)	TOTAAL (#)
Geslacht		
Man	8%	2.883.508
Vrouw	14%	1.411.850
Total	10%	4.295.358
Leeftijdsgroep		
35-40	10%	632.414
40-45	10%	625.857
45-50	10%	664.005
50-55	10%	792.883
55-60	10%	786.201
60-66	10%	793.998
Totaal	10%	4.295.358
Herkomst		
Geen migratieachtergrond	4%	3.190.819
Westers, eerste generatie	38%	257.939
Westers, tweede generatie	6%	216.992
Niet westers, eerste generatie	34%	515.555
Niet westers, tweede generatie	11%	114.053
Totaal	10%	4.295.358
Inkomensdeciel		
< 19.300	53%	427.039
19.300 - 30.500	23%	429.831
30.500 - 42.500	10%	429.811
42.500 - 52.800	5%	429.811
52.800 - 62.200	3%	429.811
62.200 - 72.100	2%	429.811
72.100 - 83.700	1%	429.811

83.700 - 98.900	1%	429.811
98.900 - 124.600	1%	429.812
> 124.600	2%	429.810
Totaal	10%	4.295.358

Huishoudsamenstelling

Koppel	2%	2.401.249
Alleenstaand	20%	1.894.109
Totaal	10%	4.295.358

Arbeidsmarktstatus

Werknemer	3%	2.837.492
Zelfstandige	12%	483.853
Overig	29%	974.013
Totaal	10%	4.295.358

Woonsituatie

Onbekend	34%	2.718
Eigenaar	3%	2.739.220
Huurder	23%	1.464.328
Totaal	10%	4.206.266

Sector (enkel werknemers)

Landbouw	5%	33.328
Industrie	2%	411.343
Nutsbedrijven	1%	41.030
Bouw	1%	182.764
Handel	3%	387.071
Vervoer	3%	184.478
Horeca	12%	57.346
Informatie en communicatie	3%	129.877
Financiële dienstverlening	2%	138.915
Zakelijke dienstverlening	7%	463.104
Openbaar bestuur	0%	297.015
Onderwijs	1%	201.381
Zorg en welzijn	2%	381.850
Overige dienstverlening	7%	82.549
Totaal	3%	2.992.051

b. Behoud van levensstandaard

	MINDER DAN NODIG (%)	ADEQUAAT (%)	MEER DAN NODIG (%)	TOTAAL (#)
Geslacht				
Man	78%	10%	12%	2.883.519
Vrouw	70%	10%	21%	1.411.867
Total	75%	10%	15%	4.295.386
Leeftijdsgroep				
35-40	72%	13%	15%	632.414

40-45	76%	11%	13%	625.860
45-50	79%	9%	12%	664.007
50-55	80%	8%	12%	792.887
55-60	76%	9%	15%	786.206
60-66	70%	10%	19%	794.012
Totaal	75%	10%	15%	4.295.386

Herkomst

Geen migratieachtergrond	74%	11%	15%	3.190.841
Westers, eerste generatie	90%	4%	6%	257.941
Westers, tweede generatie	75%	10%	16%	216.994
Niet westers, eerste generatie	77%	6%	17%	515.556
Niet westers, tweede generatie	70%	10%	20%	114.054
Totaal	75%	10%	15%	4.295.386

Inkomensdeciel

< 19.300	53%	0%	47%	427.067
19.300 - 30.500	33%	15%	52%	429.831
30.500 - 42.500	54%	21%	25%	429.811
42.500 - 52.800	68%	20%	12%	429.811
52.800 - 62.200	78%	17%	5%	429.811
62.200 - 72.100	86%	11%	3%	429.811
72.100 - 83.700	91%	8%	2%	429.811
83.700 - 98.900	94%	5%	1%	429.811
98.900 - 124.600	97%	2%	1%	429.812
> 124.600	99%	1%	0%	429.810
Totaal	75%	10%	15%	4.295.386

Huishoudsamenstelling

Koppel	78%	11%	11%	2.401.250
Alleenstaand	72%	9%	19%	1.894.136
Totaal	75%	10%	15%	4.295.386

Arbeidsmarktstatus

Werknemer	78%	12%	10%	2.837.492
Zelfstandige	83%	5%	13%	483.853
Overig	65%	7%	28%	974.041
Totaal	75%	10%	15%	4.295.386

Woonsituatie

Onbekend	77%	8%	16%	2.718
Eigenaar	82%	10%	8%	2.739.222
Huurder	63%	11%	26%	1.464.350
Totaal	75%	10%	15%	4.206.290

Sector (enkel werknemers)

Landbouw	75%	14%	11%	33.328
Industrie	79%	12%	9%	411.343
Nutsbedrijven	85%	10%	5%	41.030
Bouw	78%	14%	8%	182.764

Handel	79%	10%	11%	387.071
Vervoer	75%	14%	12%	184.478
Horeca	59%	14%	27%	57.346
Informatie en communicatie	93%	4%	3%	129.877
Financiële dienstverlening	90%	6%	4%	138.915
Zakelijke dienstverlening	81%	8%	11%	463.104
Openbaar bestuur	84%	11%	5%	297.015
Onderwijs	77%	14%	9%	201.381
Zorg en welzijn	67%	16%	17%	381.850
Overige dienstverlening	77%	10%	13%	82.549
Totaal	78%	11%	10%	2.992.051

c. Houdbaar stelsel

	MINDER DAN NODIG (%)	ADEQUAAT (%)	MEER DAN NODIG (%)	TOTAAL (#)
Geslacht				
Man	66%	9%	25%	2.885.318
Vrouw	62%	9%	29%	1.412.785
Total	64%	9%	27%	4.298.103
Leeftijdsgroep				
35-40	61%	11%	28%	632.686
40-45	63%	9%	28%	626.161
45-50	66%	8%	26%	664.338
50-55	68%	8%	25%	793.402
55-60	66%	9%	25%	786.820
60-66	63%	9%	28%	794.696
Totaal	64%	9%	27%	4.298.103
Herkomst				
Geen migratieachtergrond	62%	10%	29%	3.192.809
Westers, eerste generatie	84%	4%	13%	258.048
Westers, tweede generatie	62%	9%	29%	217.213
Niet westers, eerste generatie	74%	6%	20%	515.853
Niet westers, tweede generatie	62%	9%	29%	114.180
Totaal	64%	9%	27%	4.298.103
Inkomensdecil				
< 19.300	53%	0%	47%	429.784
19.300 - 30.500	33%	15%	52%	429.831
30.500 - 42.500	54%	21%	25%	429.811
42.500 - 52.800	68%	20%	12%	429.811
52.800 - 62.200	78%	17%	5%	429.811
62.200 - 72.100	86%	11%	3%	429.811
72.100 - 83.700	91%	5%	4%	429.811
83.700 - 98.900	84%	0%	16%	429.811
98.900 - 124.600	59%	0%	41%	429.812

> 124.600	37%	0%	63%	429.810
Totaal	64%	9%	27%	4.298.103
Huishoudsamenstelling				
Koppel	61%	9%	30%	2.401.328
Alleenstaand	69%	8%	23%	1.896.775
Totaal	64%	9%	27%	4.298.103
Arbeidsmarktstatus				
Werknemer	63%	10%	27%	2.837.492
Zelfstandige	79%	5%	17%	483.853
Overig	63%	7%	31%	976.758
Totaal	64%	9%	27%	4.298.103
Woonsituatie				
Onbekend	72%	7%	21%	2.730
Eigenaar	66%	8%	26%	2.739.727
Huurder	62%	10%	28%	1.466.311
Totaal	64%	9%	27%	4.208.768
Sector (enkel werknemers)				
Landbouw	65%	13%	22%	33.328
Industrie	66%	11%	23%	411.352
Nutsbedrijven	62%	9%	30%	41.030
Bouw	69%	14%	17%	182.764
Handel	70%	10%	20%	387.072
Vervoer	65%	12%	23%	184.481
Horeca	57%	14%	29%	57.348
Informatie en communicatie	72%	3%	25%	129.878
Financiële dienstverlening	60%	4%	37%	138.915
Zakelijke dienstverlening	68%	7%	25%	463.109
Openbaar bestuur	56%	8%	36%	297.016
Onderwijs	56%	10%	33%	201.383
Zorg en welzijn	56%	15%	29%	381.851
Overige dienstverlening	67%	9%	24%	82.551
Totaal	64%	10%	26%	2.992.078

2. Pijler 1 tot en met pijler 4 (smal)

a. Voorkomen van armoede

	MINDER DAN NODIG (%)	TOTAAL (#)
Geslacht		
Man	6%	2.883.508
Vrouw	9%	1.411.850
Total	7%	4.295.358
Leeftijdsgroep		
35-40	7%	632.414
40-45	7%	625.857

45-50	7%	664.005
50-55	7%	792.883
55-60	6%	786.201
60-66	6%	793.998
Totaal	7%	4.295.358

Herkomst

Geen migratieachtergrond	1%	3.190.819
Westers, eerste generatie	33%	257.939
Westers, tweede generatie	2%	216.992
Niet westers, eerste generatie	30%	515.555
Niet westers, tweede generatie	6%	114.053
Totaal	7%	4.295.358

Inkomensdecil

< 19.300	37%	427.039
19.300 - 30.500	15%	429.831
30.500 - 42.500	8%	429.811
42.500 - 52.800	3%	429.811
52.800 - 62.200	2%	429.811
62.200 - 72.100	1%	429.811
72.100 - 83.700	1%	429.811
83.700 - 98.900	0%	429.811
98.900 - 124.600	0%	429.812
> 124.600	1%	429.810
Totaal	7%	4.295.358

Huishoudsamenstelling

Koppel	2%	2.401.249
Alleenstaand	13%	1.894.109
Totaal	7%	4.295.358

Arbeidsmarktstatus

Werknemer	3%	2.837.492
Zelfstandige	7%	483.853
Overig	18%	974.013
Totaal	7%	4.295.358

Woonsituatie

Onbekend	28%	2.718
Eigenaar	1%	2.739.220
Huurder	16%	1.464.328
Totaal	6%	4.206.266

Sector (enkel werknemers)

Landbouw	4%	33.328
Industrie	2%	411.343
Nutsbedrijven	1%	41.030
Bouw	1%	182.764
Handel	3%	387.071
Vervoer	2%	184.478
Horeca	11%	57.346
Informatie en communicatie	2%	129.877

Financiële dienstverlening	1%	138.915
Zakelijke dienstverlening	6%	463.104
Openbaar bestuur	0%	297.015
Onderwijs	1%	201.381
Zorg en welzijn	1%	381.850
Overige dienstverlening	5%	82.549
Totaal	2%	2.992.051

b. Behoud van levensstandaard

	MINDER DAN NODIG (%)	ADEQUAAT (%)	MEER DAN NODIG (%)	TOTAAL (#)
Geslacht				
Man	69%	13%	18%	2.883.508
Vrouw	57%	12%	30%	1.411.850
Total	65%	13%	22%	4.295.358
Leeftijdsgroep				
35-40	61%	17%	22%	632.414
40-45	66%	14%	20%	625.857
45-50	69%	12%	18%	664.005
50-55	69%	11%	19%	792.883
55-60	65%	12%	23%	786.201
60-66	59%	13%	29%	793.998
Totaal	65%	13%	22%	4.295.358
Herkomst				
Geen migratieachtergrond	63%	15%	23%	3.190.819
Westers, eerste generatie	85%	5%	10%	257.939
Westers, tweede generatie	64%	12%	24%	216.992
Niet westers, eerste generatie	71%	8%	21%	515.555
Niet westers, tweede generatie	61%	13%	27%	114.053
Totaal	65%	13%	22%	4.295.358
Inkomensdeciel				
< 19.300	37%	0%	63%	427.039
19.300 - 30.500	23%	14%	63%	429.831
30.500 - 42.500	45%	20%	36%	429.811
42.500 - 52.800	57%	21%	21%	429.811
52.800 - 62.200	66%	21%	13%	429.811
62.200 - 72.100	73%	18%	9%	429.811
72.100 - 83.700	79%	14%	6%	429.811
83.700 - 98.900	84%	11%	5%	429.811
98.900 - 124.600	89%	7%	3%	429.812
> 124.600	94%	3%	2%	429.810
Totaal	65%	13%	22%	4.295.358
Huishoudsamenstelling				

Koppel	69%	15%	16%	2.401.249
Alleenstaand	59%	11%	30%	1.894.109
Totaal	65%	13%	22%	4.295.358
Arbeidsmarktstatus				
Werknemer	68%	16%	16%	2.837.492
Zelfstandige	76%	6%	18%	483.853
Overig	51%	8%	41%	974.013
Totaal	65%	13%	22%	4.295.358
Woonsituatie				
Onbekend	68%	8%	24%	2.718
Eigenaar	71%	14%	15%	2.739.220
Huurder	53%	12%	35%	1.464.328
Totaal	65%	13%	22%	4.206.266
Sector (enkel werknemers)				
Landbouw	63%	17%	20%	33.328
Industrie	70%	15%	15%	411.343
Nutsbedrijven	74%	16%	10%	41.030
Bouw	67%	19%	14%	182.764
Handel	70%	14%	16%	387.071
Vervoer	66%	17%	17%	184.478
Horeca	53%	15%	32%	57.346
Informatie en communicatie	86%	8%	6%	129.877
Financiële dienstverlening	79%	10%	11%	138.915
Zakelijke dienstverlening	73%	11%	15%	463.104
Openbaar bestuur	71%	18%	11%	297.015
Onderwijs	64%	19%	17%	201.381
Zorg en welzijn	55%	19%	26%	381.850
Overige dienstverlening	67%	13%	19%	82.549
Totaal	69%	15%	16%	2.992.051

c. Houdbaar stelsel

	MINDER DAN NODIG (%)	ADEQUAAT (%)	MEER DAN NODIG (%)	TOTAAL (#)
Geslacht				
Man	55%	10%	35%	2.883.508
Vrouw	48%	11%	41%	1.411.850
Total	53%	10%	37%	4.295.358
Leeftijdsgroep				
35-40	50%	12%	37%	632.414
40-45	52%	11%	37%	625.857
45-50	54%	10%	36%	664.005
50-55	55%	9%	35%	792.883
55-60	53%	10%	37%	786.201
60-66	50%	10%	39%	793.998
Totaal	53%	10%	37%	4.295.358

Herkomst				
Geen migratieachtergrond	48%	11%	40%	3.190.819
Westers, eerste generatie	77%	4%	18%	257.939
Westers, tweede generatie	51%	10%	40%	216.992
Niet westers, eerste generatie	68%	7%	25%	515.555
Niet westers, tweede generatie	52%	11%	37%	114.053
Totaal	53%	10%	37%	4.295.358
Inkomensdeciel				
< 19.300	38%	0%	62%	427.039
19.300 - 30.500	23%	14%	63%	429.831
30.500 - 42.500	45%	20%	36%	429.811
42.500 - 52.800	57%	21%	21%	429.811
52.800 - 62.200	66%	21%	13%	429.811
62.200 - 72.100	73%	18%	9%	429.811
72.100 - 83.700	79%	9%	11%	429.811
83.700 - 98.900	71%	0%	29%	429.811
98.900 - 124.600	47%	0%	53%	429.812
> 124.600	27%	0%	73%	429.810
Totaal	53%	10%	37%	4.295.358
Huishoudsamenstelling				
Koppel	50%	11%	39%	2.401.249
Alleenstaand	56%	10%	35%	1.894.109
Totaal	53%	10%	37%	4.295.358
Arbeidsmarktstatus				
Werknemer	51%	12%	37%	2.837.492
Zelfstandige	70%	6%	24%	483.853
Overig	48%	7%	44%	974.013
Totaal	53%	10%	37%	4.295.358
Woonsituatie				
Onbekend	63%	7%	30%	2.718
Eigenaar	53%	10%	37%	2.739.220
Huurder	52%	11%	37%	1.464.328
Totaal	53%	10%	37%	4.206.266
Sector (enkel werknemers)				
Landbouw	51%	15%	34%	33.328
Industrie	55%	12%	33%	411.343
Nutsbedrijven	50%	11%	39%	41.030
Bouw	55%	17%	28%	182.764
Handel	59%	12%	29%	387.071
Vervoer	55%	14%	30%	184.478
Horeca	51%	15%	35%	57.346
Informatie en communicatie	60%	5%	35%	129.877
Financiële dienstverlening	48%	5%	47%	138.915
Zakelijke dienstverlening	58%	9%	33%	463.104

Openbaar bestuur	43%	10%	47%	297.015
Onderwijs	42%	11%	46%	201.381
Zorg en welzijn	43%	16%	40%	381.850
Overige dienstverlening	55%	11%	34%	82.549
Totaal	52%	12%	36%	2.992.051

3. Pijler 1 tot en met pijler 4 (breed)

a. Voorkomen van armoede

	MINDER DAN NODIG (%)	TOTAAL (#)
Geslacht		
Man	6%	2.883.508
Vrouw	10%	1.411.850
Total	8%	4.295.358
Leeftijdsgroep		
35-40	9%	632.414
40-45	8%	625.857
45-50	8%	664.005
50-55	7%	792.883
55-60	7%	786.201
60-66	7%	793.998
Totaal	8%	4.295.358
Herkomst		
Geen migratieachtergrond	2%	3.190.819
Westers, eerste generatie	30%	257.939
Westers, tweede generatie	4%	216.992
Niet westers, eerste generatie	31%	515.555
Niet westers, tweede generatie	11%	114.053
Totaal	8%	4.295.358
Inkomensdeciel		
< 19.300	41%	427.039
19.300 - 30.500	18%	429.831
30.500 - 42.500	9%	429.811
42.500 - 52.800	4%	429.811
52.800 - 62.200	2%	429.811
62.200 - 72.100	1%	429.811
72.100 - 83.700	1%	429.811
83.700 - 98.900	1%	429.811
98.900 - 124.600	1%	429.812
> 124.600	1%	429.810
Totaal	8%	4.295.358
Huishoudsamenstelling		
Koppel	2%	2.401.249
Alleenstaand	15%	1.894.109
Totaal	8%	4.295.358

Arbeidsmarktstatus		
Werknemer	3%	2.837.492
Zelfstandige	8%	483.853
Overig	21%	974.013
Totaal	8%	4.295.358
Woonsituatie		
Onbekend	28%	2.718
Eigenaar	1%	2.739.220
Huurder	19%	1.464.328
Totaal	7%	4.206.266
Sector (enkel werknemers)		
Landbouw	4%	33.328
Industrie	2%	411.343
Nutsbedrijven	1%	41.030
Bouw	1%	182.764
Handel	3%	387.071
Vervoer	2%	184.478
Horeca	12%	57.346
Informatie en communicatie	2%	129.877
Financiële dienstverlening	1%	138.915
Zakelijke dienstverlening	7%	463.104
Openbaar bestuur	0%	297.015
Onderwijs	1%	201.381
Zorg en welzijn	2%	381.850
Overige dienstverlening	6%	82.549
Totaal	3%	2.992.051

b. Behoud van levensstandaard

	MINDER DAN NODIG (%)	ADEQUAAT (%)	MEER DAN NODIG (%)	TOTAAL (#)
Geslacht				
Man	40%	16%	44%	2.883.507
Vrouw	38%	13%	50%	1.411.847
Total	39%	15%	46%	4.295.354
Leeftijdsgroep				
35-40	39%	15%	46%	632.414
40-45	40%	16%	44%	625.857
45-50	42%	16%	42%	664.005
50-55	41%	15%	44%	792.882
55-60	38%	14%	48%	786.200
60-66	36%	13%	52%	793.996
Totaal	39%	15%	46%	4.295.354
Herkomst				
Geen migratieachtergrond	33%	16%	51%	3.190.818
Westers, eerste generatie	69%	8%	22%	257.939

Westers, tweede generatie	40%	15%	45%	216.991
Niet westers, eerste generatie	62%	9%	29%	515.553
Niet westers, tweede generatie	46%	14%	40%	114.053
Totaal	39%	15%	46%	4.295.354

Inkomensdeciel

< 19.300	41%	0%	59%	427.035
19.300 - 30.500	24%	12%	64%	429.831
30.500 - 42.500	34%	13%	53%	429.811
42.500 - 52.800	35%	13%	52%	429.811
52.800 - 62.200	34%	15%	51%	429.811
62.200 - 72.100	34%	17%	48%	429.811
72.100 - 83.700	37%	20%	44%	429.811
83.700 - 98.900	41%	21%	38%	429.811
98.900 - 124.600	48%	21%	31%	429.812
> 124.600	64%	15%	21%	429.810
Totaal	39%	15%	46%	4.295.354

Huishoudsamenstelling

Koppel	36%	18%	46%	2.401.249
Alleenstaand	43%	11%	46%	1.894.105
Totaal	39%	15%	46%	4.295.354

Arbeidsmarktstatus

Werknemer	39%	18%	43%	2.837.492
Zelfstandige	45%	10%	45%	483.853
Overig	36%	8%	56%	974.009
Totaal	39%	15%	46%	4.295.354

Woonsituatie

Onbekend	60%	9%	31%	2.718
Eigenaar	31%	17%	52%	2.739.220
Huurder	54%	11%	35%	1.464.325
Totaal	39%	15%	46%	4.206.263

Sector (enkel werknemers)

Landbouw	31%	14%	56%	33.328
Industrie	40%	19%	41%	411.343
Nutsbedrijven	40%	21%	39%	41.030
Bouw	31%	18%	51%	182.764
Handel	41%	16%	43%	387.071
Vervoer	39%	18%	43%	184.478
Horeca	37%	13%	50%	57.346
Informatie en communicatie	54%	16%	30%	129.877
Financiële dienstverlening	34%	16%	50%	138.915
Zakelijke dienstverlening	46%	15%	39%	463.104
Openbaar bestuur	34%	22%	44%	297.015
Onderwijs	31%	19%	50%	201.381
Zorg en welzijn	30%	17%	53%	381.850
Overige dienstverlening	41%	15%	44%	82.549
Totaal	38%	17%	45%	2.992.051

c. Houdbaar stelsel

	MINDER DAN NODIG (%)	ADEQUAAT (%)	MEER DAN NODIG (%)	TOTAAL (#)
Geslacht				
Man	29%	8%	63%	2.885.311
Vrouw	31%	8%	61%	1.412.768
Total	30%	8%	62%	4.298.079
Leeftijdsgroep				
35-40	32%	9%	59%	632.685
40-45	30%	8%	62%	626.160
45-50	30%	8%	62%	664.337
50-55	29%	8%	63%	793.398
55-60	28%	8%	64%	786.813
60-66	28%	8%	64%	794.686
Totaal	30%	8%	62%	4.298.079
Herkomst				
Geen migratieachtergrond	22%	8%	70%	3.192.788
Westers, eerste generatie	61%	5%	33%	258.048
Westers, tweede generatie	29%	9%	62%	217.211
Niet westers, eerste generatie	58%	7%	35%	515.852
Niet westers, tweede generatie	39%	9%	52%	114.180
Totaal	30%	8%	62%	4.298.079
Inkomensdeciel				
< 19.300	41%	0%	59%	429.760
19.300 - 30.500	24%	12%	64%	429.831
30.500 - 42.500	34%	13%	53%	429.811
42.500 - 52.800	35%	13%	52%	429.811
52.800 - 62.200	34%	15%	51%	429.811
62.200 - 72.100	34%	17%	48%	429.811
72.100 - 83.700	37%	10%	53%	429.811
83.700 - 98.900	30%	0%	70%	429.811
98.900 - 124.600	17%	0%	83%	429.812
> 124.600	9%	0%	91%	429.810
Totaal	30%	8%	62%	4.298.079
Huishoudsamenstelling				
Koppel	22%	8%	70%	2.401.328
Alleenstaand	39%	8%	53%	1.896.751
Totaal	30%	8%	62%	4.298.079
Arbeidsmarktstatus				
Werknemer	28%	9%	63%	2.837.492
Zelfstandige	34%	6%	60%	483.853

Overig	33%	6%	61%	976.734
Totaal	30%	8%	62%	4.298.079

Woonsituatie

Onbekend	56%	6%	38%	2.730
Eigenaar	17%	7%	76%	2.739.726
Huurder	52%	10%	37%	1.466.296
Totaal	29%	8%	63%	4.208.752

Sector (enkel werknemers)

Landbouw	22%	8%	70%	33.328
Industrie	28%	11%	61%	411.352
Nutsbedrijven	25%	8%	67%	41.030
Bouw	22%	10%	68%	182.764
Handel	30%	10%	60%	387.072
Vervoer	31%	11%	58%	184.481
Horeca	35%	11%	54%	57.348
Informatie en communicatie	30%	5%	66%	129.878
Financiële dienstverlening	15%	3%	82%	138.915
Zakelijke dienstverlening	34%	7%	59%	463.109
Openbaar bestuur	20%	6%	74%	297.016
Onderwijs	20%	6%	74%	201.383
Zorg en welzijn	23%	11%	67%	381.851
Overige dienstverlening	32%	8%	59%	82.551
Totaal	26%	9%	65%	2.992.078

Gedragsanalyse present bias voor uitwerking beleidsopties

Present-bias aangepakt!

Over kansrijke oplossingsrichtingen vanuit gedragsperspectief



In het kort: Oplossingsrichtingen vanuit gedragsperspectief

Bij de keuze van mensen om wel of niet (extra) pensioen op te bouwen spelen allerlei keuzeprocessen, cognitieve biases, overtuigingen, bevorderende en belemmerde gedragsfactoren een rol. Wij zoomen in op één hele belangrijke verklarende gedragsfactor als het gaat om onvoldoende pensioenopbouw: de present-bias.²⁰³

De keuze om wel of niet (extra) pensioen op te bouwen kan worden gezien als een afweging tussen a) kosten in het heden (moeite, geld en/of minder consumptie in het heden) versus b) baten in de (verre) toekomst (een goed pensioen). **Mensen leggen meer gewicht op het heden dan op de toekomst.** Dit fenomeen wordt ook wel de present-bias genoemd. Deze bias leidt ertoe dat mensen pensioenopbouw gemakkelijk uitstellen. Het is daarom essentieel dat effectief beleid rekening houdt met deze bias en de mate waarin dit menselijk gedrag (i.e., pensioenopbouw) beïnvloedt.

Dit hoofdstuk biedt inzichten in hoe beleid - waarin bewust rekening gehouden wordt met gedragswetenschappelijke inzichten over de present-bias - kan bijdragen aan een adequate pensioenopbouw. **De centrale vraagstelling van dit hoofdstuk is: Wat mogen we vanuit het gedragsperspectief verwachten van de effectiviteit van verschillende beleidsinstrumenten die als doel hebben het stimuleren van een adequate pensioenopbouw?**

We bespreken verschillende oplossingsrichtingen en belichten daarbij de kansen en obstakels vanuit gedragsperspectief.

Doelgroep(en)

De in dit hoofdstuk beschreven oplossingsrichtingen hebben betrekking op de groep mensen die wel pensioen kunnen opbouwen, maar dat niet (voldoende) doen. De oplossingsrichtingen zijn dus niet of minder toepasbaar op de groep mensen die onvoldoende financiële middelen hebben om voldoende pensioen op te bouwen. Ook de groep mensen die mogelijk te veel pensioen opbouwen, laten we buiten beschouwing.

De doelgroep van mensen - die wel pensioen kunnen opbouwen, maar dat onvoldoende doen - is grofweg onder te verdelen in 1) mensen die weten dat ze (on)voldoende pensioen opbouwen en 2) mensen die hiervan niet op de hoogte zijn. Bij de oplossingsrichtingen wordt expliciet benoemd als deze richting specifieke kansen of obstakels kent bij deze groepen.

Daarnaast zoomen we waar mogelijk expliciet in op twee specifieke subgroepen: 1) zzp-ers en 2) de 'grijze vlek' (mensen die een pensioenregeling hebben, maar onvoldoende opbouwen). Bij deze laatste subgroep is onwetendheid over voldoende pensioenopbouw een extra obstakel (ze bouwen pensioen op, dus de opvatting is dan vaak dat het allemaal wel 'goed zal komen').

²⁰³ Present-bias is één van de achterliggende redenen voor het probleem dat we zien (weinig pensioenopbouw, uitstelgedrag). Andere mogelijke verklaringen zoals, beperkte pensioen geletterdheid, spijtaversie, verliesaversie en pessimistische levensverwachting, zijn ook valide verklaringen van dit probleem. Vanuit gedragsperspectief zien we dat juist de present-bias een zeer prominent mechanisme is en vandaar dat we ons daar primair op richten.

Oplossingsrichtingen

De oplossingsrichtingen worden weergegeven op een continuüm (zie figuur 1). De oplossingsrichtingen die zich concentreren op overwegingen in het heden of de nabije toekomst (linkerkant van het continuüm) zijn naar verwachting effectiever in het doorbreken van de present-bias, dan oplossingsrichtingen gericht op overwegingen in de verre toekomst (rechterkant van het continuüm). Dit komt omdat mensen meer gewicht leggen op het heden dan op de toekomst. Dus de kosten in het heden (zoals: financiële kosten, moeite en minder consumptie in het heden) krijgen meer gewicht dan de baten in de toekomst.

Figuur 1: Continuüm van present-bias.



Per oplossingsrichting is een overzicht gemaakt van de belangrijkste wetenschappelijke inzichten en voorbeelden uit de praktijk.²⁰⁴ **De oplossingsrichtingen sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar juist aan. De tabel met oplossingsrichtingen moet dan ook worden gelezen als een menukaart waar je meerdere elementen kan uitkiezen.**

Indien beleidsmakers aan de slag gaan met één of meerdere oplossingsrichting(en), en hier meer specifieke inzichten over willen, kunnen ze de gedragsexperts benaderen voor hulp; bijvoorbeeld bij het uitvoeren van een meer gerichte en gespecialiseerde literatuurstudie.

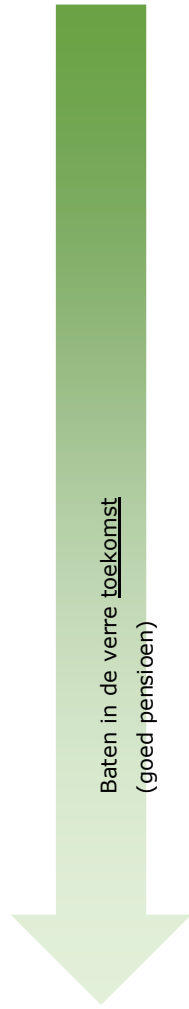
Let op! De eerste twee oplossingsrichtingen ('maak pensioen opbouwen verplicht'; 'maak pensioen opbouwen de standaard') zijn veruit de meest effectieve oplossingen. De effectiviteit van deze oplossingen hangt namelijk niet af van de kennis, vaardigheden en motivatie van mensen. Het systeem wordt dan immers zo ingericht dat voor alle mensen standaard een adequaat pensioen wordt geregeld. De overige oplossingsrichtingen vereisen wél handelingen van mensen. De effectiviteit is dan ook veel lager.

Daarnaast is een punt van zorg dat de oplossingsrichtingen die handelingen vereisen van mensen - en dus qua effectiviteit afhankelijk zijn van de kennis, vaardigheden en motivatie van mensen - kunnen leiden tot (een toegenomen) ongelijkheid tussen groepen mensen. Je hebt dan de groep mensen die wel de kennis en mogelijkheden heeft om hun pensioen goed te regelen en een groep die dat niet goed lukt.

²⁰⁴ De inzichten, die we hier presenteren, zijn kritisch bekeken door twee hoogleraren in het domein van pensioenen en gedrag. Met als doel geen relevante inzichten te missen of zaken te kort door de bocht weer te geven.

Kosten in het heden
(moeite en/of geld)

Oplossingsrichtingen	Gedragproces	Toelichting op verwachte impact	Voorbeelden in de praktijk
Maak pensioen opbouwen verplicht	Zo maak je uitstellen onmogelijk en hoeven mensen geen moeite te doen om hun pensioenopbouw te regelen	<ul style="list-style-type: none"> • Hoge effectiviteit verwacht: present-bias wordt omzeild; • Beperkt actie vereist van deelnemer. Daardoor kleine(re) kans op problemen vanwege (gebrek aan) doenvermogen; • Een vereiste is dat de verplichte opbouw leidt tot adequaat pensioen; • Voorkeur voor flexibele opbouw kan bij <i>zzp-ers</i> reden zijn om voortijdig opnemen van (een gedeelte van) het pensioen toe te staan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale pensioenregeling voor <i>alle</i> werkenden; • Pensioenplicht voor <i>alle</i> werkenden in de huidige tweede pijler bij een (collectief) gekozen uitvoerder; • Pensioenplicht voor alle werkenden, eventueel met vrije keuze van uitvoerder in de tweede of derde pijler; • In Nederland is sparen in de tweede pijler nu al voor veel mensen verplicht. Dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde beroepsgroepen waar veel zelfstandigen onder vallen, zoals fysiotherapeuten en medisch specialisten.
Maak pensioen opbouwen de standaard (default)	Zo maak je uitstellen lastig en hoeven mensen geen moeite te doen om hun pensioenopbouw te regelen en worden de gepercipieerde kosten (geld) in het heden verkleind	<ul style="list-style-type: none"> • Hoge effectiviteit verwacht, vanwege de <i>'stickiness of defaults'</i> (mensen blijven vaak 'plakken' bij de standaard); • Let op: Maak afwijken van de standaard niet te makkelijk. Anders kan de focus te sterk komen te liggen op wens in het heden; • Een vereiste is dat de standaard tot adequaat pensioen leidt. Anders sparen mensen 'ongemerkt' te weinig. 	<ul style="list-style-type: none"> • Auto-enrollment met (terugkerende) actieve opt-out opties; <ul style="list-style-type: none"> ◦ Terugkerende opt-out: de standaard wordt hersteld na verloop van tijd (cyclisch) of als aan bepaalde voorwaarden is voldaan (bijv. bij bepaalde leeftijd); • Aanreiken van een vooraf geselecteerde standaardoptie met deadline; • Gepersonaliseerde/gesegmenteerde standaardoptie. Bijv. standaardoptie geldt alleen voor mensen die huren.
Geef materiele prikkels in het heden (of nabije toekomst) voor pensioenopbouw	Zo verklein je de kosten (geld) van pensioenopbouw in het heden (of de nabije toekomst)	<ul style="list-style-type: none"> • Effectief om mensen eenmalig gewenst gedrag te laten vertonen (bijv. aanmelden of, voor <i>zzp-ers</i>, inleg bepalen); • Een eenmalige prikkel is minder geschikt om herhalend gedrag te bevorderen; • Let op: De prikkel moet voldoende opvallen, duidelijk gekoppeld zijn aan gedrag en ook (zo) direct (moogelijk) uitaangekeerd worden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanmeldbonus; • Bonus voor repeterend inleggen; • Bonus bij behaalde mijlpalen; • Bied ruimte om, onder strikte voorwaarden, geld op te nemen. Dit biedt niet zozeer een financiële prikkel, maar verwijdert wel een financiële barrière om niet in te leggen.



Oplossingsrichtingen	Gedragproces	Toelichting op verwachte impact	Voorbeelden in de praktijk
Maak pensioen opbouwen gemakkelijk	Zo hoeven mensen minder moeite te doen om hun pensioenopbouw te regelen	<ul style="list-style-type: none"> Het versimpelen van de procedure draagt bij aan het verminderen van ervaren complexiteit en dus tot minder uitstelgedrag; Het aanbieden van '<i>commitment devices</i>' kan helpen: in de toekomst lijkt pensioen opbouwen makkelijker dan in het heden. Neem mensen stappen uit handen. Bijv. via adviseur of financieel planner. 	<ul style="list-style-type: none"> Bepaal als overheid welke (beperkte hoeveelheid) standaardkeuzes de markt mag aanbieden; Keuzeomgeving stroomlijnen of automatiseren. Bijv. werk met vooraf ingevulde formulieren; Regelgeving en fiscale behandeling vereenvoudigen. Bijv. verminderen van complexiteit rondom termen als Factor A, reserveringsruimte; Maak het eenvoudiger om pensioenopbouw voort te zetten na uitdiensttreding; Laat potentiële deelnemers aangeven wat ze op een bepaald moment in de toekomst per maand gaan opbouwen aan pensioen (en voer dat automatisch door).
Maak uitstellen van pensioenopbouw moeilijk	Zo beperk je de invloed van kosten in het heden op mensen hun keuze om pensioen op te bouwen	<ul style="list-style-type: none"> Beperkte effectiviteit verwacht: uitstellen wordt wel wat moeilijker gemaakt door een actieve keuze te vereisen. Maar er blijft een groep die geen keuze maakt óf een groep die te weinig doordacht een keuze maakt 'om er maar vanaf te zijn'; De kans op vergeten of uitstellen kan verkleind worden door mensen te herinneren. 	<ul style="list-style-type: none"> Introduceer een deadline of een afgebakende periode waarbinnen mensen zich moeten aanmelden, afmelden of wijzigingen kunnen doorgeven; Maak gebruik van logische momenten (levensgebeurtenissen) om mensen te herinneren/aan zetten tot pensioen op te bouwen; Voor mensen met wisselend inkomen (zzp-er) kan (maandelijks/jaarlijks) een herinnering worden gegeven of de bank kan aangeven hoeveel in te leaan voor pensioen.
Benadruk en vergroot de baten van pensioenopbouw in de verre toekomst	Zo maak je de baten uit de toekomst invoelbaar/urgent en lijken de kosten in het heden verhoudingsgewijs kleiner dan de baten in de toekomst	<ul style="list-style-type: none"> Zeer beperkte effectiviteit verwacht: het verstrekken van informatie alleen is onvoldoende effectief om mensen te activeren; Weten is nog geen doen; Mensen hebben vooral aandacht voor de korte termijn en verdiepen zich liever niet in de toekomst. 	<ul style="list-style-type: none"> Personaliseer de gegeven informatie; Werk met scenario's, persoonlijke consequenties van keuzes, inzicht in voortgang; Fiscale voordelen benadrukken of vergroten.

Toelichting per oplossingsrichting

Per oplossingsrichting wordt de verwachte impact toegelicht en worden kansrijke voorbeelden in de praktijk benoemd. Per oplossingsrichting wordt - indien relevant - aangegeven welke bijzonderheden er zijn voor de subgroepen: 1) zzp-ers en 2) de 'grijze vlek' (mensen die een pensioenregeling hebben, maar onvoldoende opbouwen).

Het is hierbij goed om nogmaals te benadrukken dat bij de 'grijze vlek' misvattingen over de hoogte van huidige pensioenopbouw een extra obstakel vormen. De oplossingsrichtingen nemen dit obstakel niet altijd weg.

Maak pensioen opbouwen verplicht

Door de present-bias zijn mensen geneigd om het opbouwen van hun pensioen - en het ondernemen van acties die daartoe leiden - uit te stellen. De present-bias zelf kan niet ongedaan worden gemaakt; mensen zijn nu eenmaal meer gericht op het heden dan op de toekomst. Maar door het opbouwen van pensioen verplicht te maken, heeft de neiging tot uitstel geen invloed meer op het al dan niet opbouwen van pensioen. Het verschil tussen het aandeel zzp'ers en aandeel werknemers met een verwacht ontoereikend pensioen zou hierdoor af kunnen nemen ([Zwinkels 2017a](#), [2017b](#)).

Door het verplicht stellen van pensioenopbouw zijn er geen keuzemogelijkheden meer. Alhoewel hier voordelen aan zitten - geen keuzestress, geen uitstelgedrag - is het wel wenselijk dat deze verplichting voor voldoende pensioenopbouw zorgt. Op zijn minst is het belangrijk dat voor mensen heel duidelijk is wat de verplichte pensioenopbouw inhoudt, zodat er niet ongewild een grote(re) 'grijze vlek' ontstaat.

Daarnaast kunnen er ook redenen zijn om de verplichting van pensioenopbouw bij zzp-ers anders in te richten dan bij werknemers om zo mogelijke *weerstand* bij zzp-ers weg te nemen. Bijvoorbeeld door een zekere mate van flexibiliteit toe te staan in het voortijdig opnemen van (een gedeelte van) het pensioen ([Koopmans et al., 2021](#); [Linde, 2019](#)).

Maak pensioen opbouwen de standaard

Deze oplossingsrichting lijkt op de oplossingsrichting 'maak pensioen opbouwen verplicht' en heeft gelijkende voordelen - mensen hoeven geen actie te ondernemen om te beginnen met het opbouwen van pensioen, want deelname gebeurt automatisch. Een belangrijk verschil is dat bij de optie 'maak pensioen opbouwen de standaard' nog wel sprake is van keuzevrijheid. Door het aanbieden van een opt-out houden deelnemers immers de mogelijkheid om af te zien van de standaard. Deze oplossingsrichting doet daarmee ook recht aan de heterogeniteit binnen bepaalde groepen (zoals zzp-ers), waarbij een deel op een andere wijze voldoende pensioen opbouwt.

Het veranderen van de standaard van opt-in naar opt-out is over het algemeen zeer effectief, omdat uitstel er dan juist toe leidt dat mensen wél sparen voor hun pensioen. Hierbij is het belangrijk dat standaardkeuzes wel leiden tot adequate pensioenopbouw (Choi et al., 2004).

Mensen kunnen er echter wel voor kiezen om af te wijken van de standaard. Ze kunnen bijvoorbeeld kiezen om hun premie te verlagen of helemaal niet in te leggen. Hierbij rijst de vraag of andere keuzemogelijkheden moeten worden aangeboden om tegemoet te komen aan behoeftes

van groepen met een wisselend inkomen (zoals zzp-ers), bijvoorbeeld: om een deel van het ingelegde geld eerder op te nemen. Uit onderzoek blijkt dat wanneer deze mogelijkheid wordt geboden, mensen regelmatig geld opnemen (Argento et al., 2015). Bovendien maken met name mensen met een sterke(re) present-bias en kwetsbare mensen gebruik van de mogelijkheid om geld eerder op te nemen (Butrica et al., 2010, Hamilton et al., 2023). Wanneer deze optie wordt geboden kan het dus verstandig zijn om hier strikte voorwaarden aan te verbinden.

Geef materiele prikkels in het heden (of nabije toekomst) voor pensioenopbouw

Materiele prikkels hebben vaak als doel om mensen te laten beginnen met pensioenopbouw en deze pensioenopbouw voort te zetten. De prikkels kunnen de vorm hebben van geld of goederen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een bonus bij de start van de pensioenopbouw, bonus bij repeterend inzetten of het behalen van bepaalde mijlpalen, of het inzetten van belastingvoordelen, zoals fiscaal aantrekkelijk inleggen.

Enmalige financiële prikkels zijn niet zo geschikt om mensen te stimuleren om hun pensioenopbouw vol te houden. Daarnaast werkt een financiële prikkel ook alleen als mensen weten dat ze weinig/geen pensioen opbouwen. Dus deze prikkels zijn effectiever voor zzp-ers dan voor de 'grijze vlek', tenzij de 'grijze vlek' op de hoogte is van de (te) lage pensioenopbouw. Tenslotte lijken belastingvoordelen slechts beperkt effectief voor de totale opbouw (Attanasio et al., 2004; Selin, 2012), waarbij de werking vooral effectief is voor mensen met een hoger inkomen en bijbehorende hogere belastingdruk (Carbonnier et al., 2014).

Financiële prikkels kunnen ook worden ingezet om barrières weg te nemen. Denk hierbij aan de mogelijkheid om – onder strikte voorwaarden – geld op te nemen of tijdelijk geen premie in te leggen. Deze optie kan met name interessant zijn voor mensen met sterk wisselende inkomsten en liquiditeitsbehoeften (zoals zzp-ers). Deze groep geeft aan sneller te kiezen voor pensioenopbouw wanneer zij weten dat zij opties hebben om tussentijds geld op te nemen (Lutjens, et al., 2022). Het tussentijds kunnen opnemen beperkt echter wel de effectiviteit en hoogte van de totale pensioenopbouw (Chater & Loewenstein, 2023). Dit biedt niet zozeer een financiële prikkel, maar verwijdert wel een financiële barrière om niet in te leggen.

Maak pensioen opbouwen gemakkelijk

Het vaststellen van een nauwkeurig pensioen is een gecompliceerde taak die aanzienlijke druk uitoefent op het doenvermogen van mensen, wat kan leiden tot inactiviteit, onzekerheid en fouten (Rumelt, 1995; WRR, 2017). Mensen verlangen naar overzichtelijke systemen en duidelijke informatie. Een optimaal pensioenopbouwstelsel moet dan ook eenvoudig en begrijpelijk zijn, zodat mensen zonder moeite aanpassingen kunnen maken en de juiste berekeningen kunnen uitvoeren. Dit zal mogelijk het vertrouwen in pensioenberekeningen vergroten en daarmee de neiging tot inactiviteit verminderen. Het is raadzaam om het systeem eerst te testen bij de doelgroep, om de aannames over de begrijpelijkheid te valideren.

Het implementeren van een eenvoudig systeem is het startpunt, waar alle andere oplossingsrichtingen uiteindelijk profijt van zullen hebben. Zolang dit vereenvoudigde systeem nog niet beschikbaar is, is het van essentieel belang om mensen op diverse manieren te ondersteunen. Dit kan o.a. worden bereikt door de keuzeomgeving te automatiseren of stroomlijnen, bijvoorbeeld door te werken met vooraf ingevulde formulieren.

Een alternatieve benadering, om het gemak voor mensen te vergroten, is door ze te laten focussen op pensioenkeuzes in de toekomst. Het draait dan om het gebruik van 'commitment devices' - mensen leggen hun keuzes in het heden vast en de effecten van de keuzes treden pas in de toekomst in werking. Door de present-bias lijkt het opbouwen van pensioen (en het verdiepen in pensioen) namelijk eenvoudiger en aantrekkelijker in de toekomst dan in het heden. Mensen zijn eerder geneigd om te beslissen (meer) af te dragen van hun toekomstige inkomen dan om beslissingen te nemen die invloed hebben op het huidige inkomen (Hardcastle, 2012).²⁰⁵

Maak uitstellen van pensioenopbouw moeilijk

Door de present-bias zijn mensen geneigd om (het verdiepen in) hun pensioenopbouw uit te stellen naar de toekomst. Mensen kunnen dus geholpen worden door beleid dat uitstel moeilijker maakt. Een voorbeeld hiervan is het voorleggen van een actieve keuze, waarbij mensen actief moeten aangeven of ze wel of geen pensioen willen opbouwen ([Carroll et al., 2009](#)). Dit kan aangevuld worden met een deadline of een afgebakende periode waarbinnen mensen actie moeten ondernemen – bijvoorbeeld vergelijkbaar met de maand december voor het wisselen van de zorgverzekering. Hierdoor wordt een gevoel van urgentie gecreëerd en worden de directe negatieve gevolgen van uitstellen explicieter gemaakt.

De ongewenste gevolgen van uitstelgedrag kunnen worden vergroot doordat mensen vergeten om hun voorgenomen plannen uit te voeren. Daarom kan het helpen om mensen op gepaste momenten te herinneren aan de mogelijkheid om pensioen op te bouwen ([Gravert, 2021](#)). Een concreet voorbeeld is een periodieke herinnering aan zzp-ers, waarbij ze gevraagd worden om actief te kiezen tussen wel of geen pensioen opbouwen.

Om uitstelgedrag tegen te gaan via herinneringen en deadlines, is zorgvuldige timing hiervan belangrijk. Periodes waarin mensen door omstandigheden meer aandacht hebben voor hun (financiële) toekomst, bijvoorbeeld rondom levensgebeurtenissen of persoonlijke mijlpalen, kunnen geschikt zijn ([Beshears et al., 2021](#)). Hier staat tegenover dat het ook belangrijk is dat mensen op het moment van de deadline of herinnering voldoende tijd hebben én niet te veel andere dingen aan hun hoofd hebben. Hiermee wordt de kans vergroot dat mensen hun plannen omzetten in acties.

Het voorleggen van een actieve keuze en het introduceren van deadlines en herinneringen maakt uitstelgedrag moeilijker, maar niet onmogelijk. Er zullen dus altijd mensen zijn die geen actie ondernemen. Daarnaast is het mogelijk dat sommige mensen 'onder druk' tot overhaaste of weinig doordachte keuzes komen.

Benadruk en vergroot de baten van pensioenopbouw in de verre toekomst

Bij deze laatste categorie oplossingsrichtingen wordt een poging gedaan om de baten van pensioenopbouw in de verre toekomst te benadrukken of vergroten. De present-bias is een sterk sturende factor in het gedrag van mensen – enkel weten dat pensioenopbouw op lange termijn financieel aantrekkelijk en belangrijk is, leidt dus niet automatisch tot de gewenste actie. Daarom zullen interventies in deze categorie vermoedelijk een zeer beperkte impact hebben.

Een mogelijkheid om de baten van pensioenopbouw in de verre toekomst te benadrukken en te vergroten, is door bestaande fiscale voordelen van pensioenopbouw meer bekendheid te geven ([Blaufus & Milde, 2021](#)). Een andere mogelijkheid is om de baten in de verre toekomst zo concreet

²⁰⁵ 'Commitment devices' werken het beste bij mensen die een 'sophisticated present-bias' hebben. Dit zijn mensen die weten dat ze een present-bias hebben. Deze devices werken niet zo goed bij mensen die een 'naïef present-bias' hebben. Dit zijn mensen die zich niet bewust zijn van hun present-bias.

en tastbaar mogelijk te maken. Hiermee worden de toekomstige baten als het ware zoveel mogelijk 'naar het heden gehaald'. Dit kan worden gedaan door de financiële gevolgen van fiscale prikkels zo concreet en persoonlijk mogelijk te maken: wat levert het de persoon op lange termijn op? Daarnaast kan worden geprobeerd om het voor mensen gemakkelijker te maken om zich te verplaatsen in hun eigen verre toekomst ([Hershfield et al., 2011, 2018](#)).

Een deel van de mensen heeft mogelijk pessimistische verwachtingen ten aanzien van hun eigen pensioen. Ze verwachten bijvoorbeeld niet oud te worden of ze vertrouwen er niet op dat ze een pensioenuitkering zullen ontvangen. Op deze groep mensen zal het vergroten of benadrukken van baten op lange termijn waarschijnlijk nog minder impact hebben, aangezien zij verwachten nooit de vruchten van hun pensioenopbouw te zullen plukken.

Combinaties van oplossingen

Beleidsopties die horen bij bovenstaande oplossingsrichtingen sluiten elkaar zeker niet uit. Effectief beleid bestaat waarschijnlijk uit een combinatie van elementen uit verschillende categorieën. Een bekend voorbeeld is de zogenaamde 'Save More Tomorrow' interventie in de Verenigde Staten ([Thaler & Benartzi, 2004](#)). Daarbij werden op basis van kennis over de present-bias en andere gedragsinzichten verschillende elementen gecombineerd: werknemers kregen de vraag om zich te committeren aan *toekomstige* pensioenopbouw; voor werknemers die zich inschreven werd de inleg *automatisch periodiek verhoogd* tenzij werknemers daar *actief* van afweken; er werd slim gebruik gemaakt van momenten waarop het inkomen van mensen zou stijgen zodat de drempel om geld opzij te leggen werd verlaagd.

Vergelijkbare combinaties van oplossingen zijn mogelijk met de zes oplossingsrichtingen die we hierboven beschrijven. Zo kan ervoor worden gekozen om zzp'ers automatisch pensioen te laten opbouwen en het tegelijkertijd mogelijk te maken om (tijdelijk) te stoppen en (automatisch opnieuw) te beginnen met opbouwen. Deze elementen kunnen dan weer gecombineerd worden met herinneringen - die zzp'ers op logische momenten een actieve keuze tussen wel of niet pensioen opbouwen voorleggen - en daarbij de fiscale voordelen zo eenvoudig, concreet en persoonlijk mogelijk weergeven.

Relevante literatuur per oplossingsrichting

Oplossingsrichtingen	
Maak pensioen opbouwen verplicht	<ul style="list-style-type: none"> Koopmans, P., et al. (2021). De vraag naar pensioenproducten: De rol van flexibele opname en administratieve lasten. Netspar Design paper 197 Starink, B., et al. (2023). Mandatory pension accrual by entrepreneurs: A comparison between the Netherlands and Iceland. Netspar Academic Series Zwinkels, W., et al. (2017a). Zelfstandigen zonder pensioen. ESB Zwinkels, W., et al. (2017b). Zicht op zzp-pensioen. Netspar Industry Series
Maak pensioen opbouwen de standaard (default)	<ul style="list-style-type: none"> Argento, R., et al. (2015). Early withdrawals from retirement accounts during the Great Recession. Contemporary Economic Policy, 33(1), pp.1-16. Beshears, J., et al. (2009). The importance of default options for retirement saving outcomes: Evidence from the United States. Chapter in Social Security Policy in a Changing Environment Butrica, B.A., et al. (2010). Understanding early withdrawals from retirement accounts. Washington, DC: Urban Institute Choi, J.J., et al. (2004). For better or for worse: Default effects and 401(k) savings behavior. In Perspectives on the Economics of Aging (pp.81-126). University of Chicago Press Hamilton, S., et al. (2023). Early pension withdrawal as stimulus. Working paper Linde, J. (2019). Voorstel keuzearchitectuur pensioensparen voor zelfstandigen, Netspar Industry series, Design Paper 132 Madrian, B.C., & Shea, D.F. (2001). The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behavior. The Quarterly Journal of Economics, 116, pp.1149-87
Geef materiele prikkels in het heden (of nabije toekomst) voor pensioenopbouw	<ul style="list-style-type: none"> Attanasio, O.P., et al. (2004). Effectiveness of tax incentives to boost (retirement) saving: Theoretical motivation and empirical evidence. The Institute for Fiscal Studies, Working Paper, 4 Carbonnier, C., et al. (2014). Do savers respond to tax incentives? The case of retirement savings. Annals of Economics and Statistics/Annales d'Économie et de Statistique, (113/114), pp.225-256 Chater, N., & Loewenstein, G. (2023). The i-frame and the s-frame: How focusing on individual-level solutions has led behavioral public policy astray. Behavioral and Brain Sciences, 46, e147 Crawford, R., & O'Brien, L. (2022). The effect of tax incentives on pension saving. Working paper Engen, E.M., et al. (1994). Do saving incentives work? Brookings Papers on Economic Activity, pp.85-180 Lutjens, E., et al. (2022). Werkenden met tekortschietend pensioen: Oplossingsroutes voor de witte en grijze vlek en de pensioenopbouw van zelfstandigen. Occasional Papers, 5, Netspar Industry Series Selin, H. (2012). Marginal tax rates and tax-favoured pension savings of the self-employed: Evidence from Sweden. The Scandinavian Journal of Economics 114 (1), pp.79-100
Maak pensioen opbouwen gemakkelijk	<ul style="list-style-type: none"> Beshears, J., et al. (2013). Simplification and saving. Journal of Economic Behavior & Organization, 95, pp.130-45 Choi, J., et al. (2009). Reducing the complexity costs of 401(k) participation through quick enrollment. Chapter in Developments in the Economics of Aging Hardcastle, R. (2012). How can we incentivise pension saving? A behavioural perspective. Working Paper, Department for Work and Pensions, 109 Iyengar, S.S., et al. (2003). How much choice is too much? Contributions to 401(k) retirement plans. Chapter in Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance

	<ul style="list-style-type: none"> • Rumelt, R.P. (1995). Inertia and Transformation. In: Montgomery, C.A. (eds.), Resource-Based and Evolutionary Theories of the Firm: Towards a Synthesis. Springer, Boston, MA • WRR (2017). Weten is nog geen doen; Tiemeijer, W.L. (2022)
Maak uitstellen van pensioenopbouw moeilijk	<ul style="list-style-type: none"> • Beshears, J., et al. (2021). Using fresh starts to nudge increased retirement savings. <i>Organizational Behavior and Human Decision Processes</i>, 167, pp.72-87 • Carroll, G.D., et al. (2009). <i>Optimal defaults and active decisions. The Quarterly Journal of Economics</i>, 124 • Gravert, C.A. (2021). Reminders as a tool for behavior change. Chapter in <i>Behavioral Science in the Wild</i> • Reiff, J., et al. (2020). Save more today or tomorrow: The role of urgency in pre-commitment design. <i>Journal of Marketing Research</i>, 60
Benadruk en vergroot de baten van pensioenopbouw in de verre toekomst	<ul style="list-style-type: none"> • Blaufus, K., & Milde, M. (2021). Tax misperceptions and the effect of informational taks nudges on retirement. <i>Savings Management Science</i>, 67 • Brüggem, E.C., et al. (2019). Interactivity in online pension planners enhances engagement with retirement planning – but not for everyone. <i>Journal of Services Marketing</i>, 33(4), pp.488-501 • Eberhardt, W., et al. (2020). Engagement behavior and financial well-being: The effect of message framing in online pension communication. <i>International Journal of Research in Marketing</i>, 38 • Hershfield, H.E., et al. (2018). Using vividness interventions to improve financial decision making. <i>Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences</i>, 5 • Hershfield, H.E., et al. (2011). Increasing saving behavior through age-progressed renderings of the future self. <i>Journal of Marketing Research</i>, 48
Combinatie van oplossingsrichtingen	<ul style="list-style-type: none"> • Thaler, R.H., & Benartzi, S. (2004). Save More Tomorrow: Using behavioral economics to increase employee saving. <i>Journal of Political Economy</i>, 112, No. S1, Papers in Honor of Sherwin Rosen: A Supplement to Volume 112, pp.164-87

Gesproken organisaties en personen

Wetenschap en onderzoek

- Prof. dr. Knoef, hoogleraar economie, Tilburg University;
- Prof. dr. Caminada, hoogleraar empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden;
- Prof. dr. Goudswaard, bijzonder hoogleraar economie, Universiteit Leiden;
- Prof. dr. Bezemer, hoogleraar economie, Rijksuniversiteit Groningen’;
- Prof. dr. Van der Lecq, hoogleraar economie, Vrije Universiteit Amsterdam;
- Prof. dr. Van Dijk, hoogleraar Economische Psychologie, Universiteit Leiden;
- Prof. dr. Van Ewijk, hoogleraar Economie, Tilburg University;
- Prof. dr. Brüggem, hoogleraar Financiële Dienstverlening, Universiteit Maastricht;
- Dr. Been, Universitair hoofddocent economie, Universiteit Leiden.

Instituties en uitvoeringsorganisaties

- Nibud, onderzoekers
- Wijzer in geldzaken, onderzoekers
- AFM, onderzoekers
- SVB, beleidsmedewerkers
- DNB, onderzoekers
- NIDI, onderzoekers

Organisaties voor werknemers, werkgevers en zelfstandigen

- Stichting van de Arbeid/Werkgroep Pensioenen
- VNO-NCW
- MKB-NL
- LTO Nederland
- FNV
- CNV
- VCP

Pensioenorganisaties

- Netspar
- Pensioenfederatie
- Verbond van Verzekeraars

Het secretariaat en een deel van de werkgroep heeft gesproken met +/- 25 burgers over in hoeverre pensioen een rol speelt, of heeft gespeeld, in hun arbeidsmarktkeuzes. De resultaten hiervan zijn terug te vinden in de *intermezzo's* en Bijlage 8.

